



# INSTITUCIONES Y REFORMAS ¿DINÁMICAS DE EROSIÓN DEMOCRÁTICA?

Diana Guillén y Alejandro Monsiváis Carrillo  
(coordinadores)



*contemporánea*  
sociología

# Instituciones y reformas: ¿dinámicas de erosión democrática?

Diana Guillén y Alejandro Monsiváis Carrillo  
(coordinadores)

Guillén, D. y Monsiváis Carrillo, A. (coords.) (2024). *Instituciones y reformas: ¿dinámicas de erosión democrática?* Instituto Mora.

DOI: <https://doi.org/10.59950/IM.127>



Esta obra está bajo una licencia internacional  
[Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0.](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/)

# INSTITUCIONES Y REFORMAS ¿DINÁMICAS DE EROSIÓN DEMOCRÁTICA?

Diana Guillén y Alejandro Monsiváis Carrillo  
(coordinadores)

*contemporánea*  
sociología

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES DR. JOSÉ MARÍA LUIS MORA  
CONSEJO NACIONAL DE HUMANIDADES, CIENCIAS Y TECNOLOGÍAS

CIP. INSTITUTO MORA. BIBLIOTECA ERNESTO DE LA TORRE VILLAR

NOMBRES: Guillén, Diana | Monsiváis Carrillo, Alejandro.

TÍTULO: Instituciones y reformas : ¿dinámicas de erosión democrática? / Diana Guillén y Alejandro Monsiváis Carrillo (coordinadores).

DESCRIPCIÓN: Primera edición | Ciudad de México : Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 2024 | SERIE: Colección Contemporánea. Sociología.

PALABRAS CLAVE: México | Democracia | Derechos humanos | Justicia | Estado de derecho | Reformas legislativas | Instituciones públicas | Cultura política.

CLASIFICACIÓN: DEWEY 321.8 INS.y | LC.JL1281 I5

Imágenes de portada: arriba, Votación del 4 de septiembre de 2016, en la Ciudad de México, Gobierno de la Ciudad de México, 2016, Wikimedia Commons; abajo, Elecciones federales en México, 2012, Protoplasma Kid, 2016, Wikimedia Commons.

Este libro fue evaluado por el Consejo Editorial del Instituto Mora y se sometió al proceso de dictaminación en sistema doble ciego siendo aprobado para su publicación.

Primera edición electrónica, 2024

Primera edición, 2024

D. R. © 2024 Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora

Calle Plaza Valentín Gómez Farías 12, San Juan Mixcoac,

03730, Ciudad de México.

Conozca nuestro catálogo en <[www.mora.edu.mx](http://www.mora.edu.mx)>

ISBN: 978-607-8953-73-8 PDF acceso abierto

ISBN: 978-607-8953-68-4 Rústica

Hecho en México

*Made in Mexico*

## ÍNDICE

A manera de introducción. Instituciones y reformas: ¿dinámicas de erosión democrática? <i>Diana Guillén y Alejandro Monsiváis Carrillo</i>	9
<b>JUSTICIA, ESTADO DE DERECHO Y DERECHOS HUMANOS</b>	
Dinámicas de erosión democrática en México. El poder judicial bajo ataque <i>Azul A. Aguiar Aguilar</i>	41
De la regulación virtuosa a la subversión del consenso democrático en torno a la transparencia <i>Jacqueline Peschard</i>	71
La figura presidencial y las fuerzas armadas: sedimentos y desplazamientos del orden autoritario <i>Nelson Arteaga Botello</i>	104
La expansión de las funciones de las fuerzas armadas bajo la gestión de Andrés Manuel López Obrador y su impacto sobre el Estado democrático de derecho <i>M. Patricia Solís Minor y Marcos Pablo Moloeznik Gruer</i>	137

Los derechos humanos en el gobierno de la “transformación”:  
desinstitucionalización, desamparo y abandono  
*Jacques Coste* 167

## POLÍTICA PÚBLICA Y REFORMAS LEGISLATIVAS

Las reformas sociales en el gobierno de la cuarta  
transformación en México: ¿una alternativa universalista  
a la política social neoliberal?  
*Gerardo Ordóñez Barba* 195

La reforma laboral en México:  
el sinuoso camino hacia la democracia sindical  
*Alfredo Hualde* 234

Sin planeta no hay democracia:  
apuntes sobre la herencia de la “cuarta transformación”  
en materia ambiental en México  
*Simone Lucatello* 261

El adiós a los fideicomisos del Sistema de Centros CONACYT  
*Diana Guillén* 289

## DEMOCRACIA Y SISTEMA POLÍTICO

Reformas duplicitas: la reforma electoral  
en México (2022-2023)  
*Alejandro Monsiváis Carrillo* 321

Estrategias opositoras para frenar las reformas  
político-electoral: acciones institucionales, alianzas  
y redes sociales de feministas y grupos en situación  
de discriminación  
*Esperanza Palma y Marisol Vázquez* 344

Mecanismos de participación ciudadana en el México de la 4T: un juego de dos caras <i>Alejandra Leonor Salado Iñiguez</i>	371
El deslizamiento democrático de las instituciones metropolitanas con participación ciudadana: el caso del IPDP <i>Héctor Tejera Gaona</i>	404
Sobre las autoras y los autores	429





# A MANERA DE INTRODUCCIÓN. INSTITUCIONES Y REFORMAS: ¿DINÁMICAS DE EROSIÓN DEMOCRÁTICA?

Diana Guillén  
Alejandro Monsiváis Carrillo

El presente volumen es fruto de un esfuerzo colectivo que invita a explorar límites y alcances del quehacer democrático. Aunque el interés por el tema de quienes en él colaboramos va más allá de la coyuntura, es difícil sustraerse al avance de dinámicas políticas que erosionan espacios diseñados para servir de contención a prácticas autoritarias. Sea que se las interprete bajo la premisa de que constituyen procesos de democratización “en reversa” (*backsliding*) (Bermeo, 2016; Haggard y Kaufman, 2021a y 2021b; Jee, Lueders y Myrick, 2022; Waldner y Lust, 2018, y Wunsch y Blanchard, 2023), o que se apele a su esencia contingente y por tanto se las visualice como movimientos pendulares más que lineales, el caso es que están allí y dan cuenta de mayor o menor vulnerabilidad institucional dependiendo hacia dónde se dirija la mirada.

Nuestro punto de partida es que la democracia suele beneficiarse de procesos recurrentes de revisión, corrección e innovación institucional que refuerzan el vínculo entre libertades y derechos de la ciudadanía y la capacidad de gobernar de forma responsable, con apego a la legalidad y rindiendo cuentas. Las rutas de la construcción democrática son tantas como las posibles aplicaciones en el diseño institucional y en las tareas de gobernanza de los principios de igualdad y libertad políticas. Sin embargo, nada garantiza que la democracia se fortalezca o se desarrolle, ni tampoco que sea inmune a la erosión o a la ruptura. Por el contrario, existen indicios de que en distintos puntos del planeta parecería predominar la tendencia inversa.

En proyectos editoriales previos, algunos de ellos compartidos por varias y varios colegas que en esta ocasión nos acompañan, el desafío central ha sido repensar horizontes conceptuales moldeados en función de

la distancia/cercanía entre prácticas empíricamente constatables e imaginarios democráticos. Esta vez el punto de partida se invierte, los debates teóricos sobre la democracia en tanto régimen político pasan a segundo plano y la atención se dirige a experiencias concretas que dan cuenta de pulsiones autocráticas sobre las que una creciente literatura ha llamado la atención (Boese et al., 2022; Tronco y Monsiváis, 2020; Hellmeier et al., 2021; Lührmann y Lindberg, 2019, y V-Dem, 2022).

La mayor parte de este tipo de estudios se enfoca en efectos agregados a nivel del régimen político o discute la dimensión sistémica de los procesos de erosión democrática resultantes (Maerz, Edgell, Hellmeier, Lindberg y Wilson, 2023). Con frecuencia se omiten los microprocesos o microdinámicas que, bajo determinadas circunstancias, contribuyen a debilitar las capacidades democráticas de las instituciones, las organizaciones y las políticas públicas. Frente a este vacío cobra fuerza la invitación a rastrear empíricamente dinámicas de reforma y cambio político que contradicen el espíritu democrático en nombre del cual se emprenden.

Si bien valdría la pena replicar el ejercicio en otros puntos de la región latinoamericana, el primer paso que proponemos es centrar la mirada en México. Con el apoyo de estudios que analizan algunos aspectos de la “cuarta transformación” impulsada desde los poderes ejecutivo y legislativo a partir de 2018, se aterriza la inquietud de investigaciones recientes que advierten que la transformación prometida, en la medida en que ha tenido lugar, ha quedado lejos de fortalecer al régimen democrático y a sus instituciones (Aguilar, 2022; Sánchez y Greene, 2021, y Vidal de la Rosa, 2022).

Cada capítulo aporta información para entender las condiciones y los procesos asociados que favorecen la erosión de atributos y capacidades democráticas. Este primero, a manera de introducción, presenta algunas directrices generales que alimentaron la reflexión colectiva y retoma las contribuciones de los otros textos para entender la actual coyuntura mexicana. De inicio señalamos el sentido que le atribuimos al fortalecimiento de la gobernanza democrática, es decir a la capacidad del régimen político de gobernar con apego a los principios de libertad e igualdad política de la ciudadanía. En un segundo momento destacamos las características principales del proceso inverso, o sea la reducción de los atributos democráticos y el riesgo de autocratización. La tercera sección la dedicamos a consignar lo que en buena parte de América Latina se dice a propósito de la democracia y finalmente dirigimos la mirada a cuestiones específicas propias del caso mexicano.

En suma, nos interesa conocer cómo se producen condiciones que limitan el control ciudadano y la rendición de cuentas. Postulamos que se produce retroceso público cuando, quienes detentan un poder legal y legítimo, aprueban leyes, adoptan políticas o promueven acciones que aumentan su capacidad de actuar de forma discrecional o limitan los instrumentos legales, administrativos o políticos que pueden someter al ejercicio de la autoridad al escrutinio, justificación o sanción.

## LA RUTA DE LA GOBERNANZA DEMOCRÁTICA

En muchos países de América Latina, México incluido, el reclamo de sacudir el estado de cosas político suele ser legítimo. La exigencia colectiva de transformar las instituciones y reformar las políticas públicas tiende a producirse, precisamente, cuando los problemas públicos persisten mientras que los beneficios se concentran en pocas manos, aunque cambien los partidos y los liderazgos en el gobierno. Los países de la región siguen siendo excluyentes y desiguales, muchos padecen corrupción política endémica, otros han adoptado decisiones que han precarizado la vida de amplios segmentos de la población, otros no pueden contener la delincuencia y la violencia, por mencionar algunos de los lastres que además suelen presentarse de manera combinada.

Para responder a los problemas públicos con políticas que generen mayor equidad, inclusión y justicia, no sólo se requieren nuevas políticas y programas. También es necesario transformar el orden institucional para fortalecer la gobernanza democrática, es decir, la capacidad del régimen de gobernar con apego a los principios democráticos (Gerring y Thacker, 2008, y Mainwaring, Scully y Vargas, 2010). *Gobernanza democrática*, desde este punto de vista, es un régimen en el que, idealmente, cada persona, cada ciudadano y cada ciudadana, tienen la capacidad para participar en la conducción del gobierno al ejercer sus libertades y derechos. *Tener capacidad* significa, a grandes rasgos, contar con habilidades, información y experiencia. *Participar* implica actuar, intervenir en los asuntos públicos, ya sea de forma directa o indirecta. Se participa de forma directa cuando la persona que delibera, negocia y vota es también responsable de la toma de decisiones; se participa de forma indirecta, igualmente, mediante la expresión de opiniones políticas, la difusión de información de interés público, la formación de asociaciones políticas y la elección de representantes. En los

sistemas políticos actuales, con su estructura multinivel y multidimensional, la representación robustece y diversifica a la participación política. Representar no es simplemente transmitir un mandato ya definido, sino construir deliberativamente, en el proceso político, las decisiones colectivas (Guillén y Monsiváis, 2014).

Como ideal de gobierno, la democracia apunta a ampliar el control ciudadano sobre los asuntos públicos. Avanzar en esa dirección implica construir/mejorar entramados institucionales con importantes asignaturas pendientes en la región latinoamericana. A pesar del creciente número de reformas electorales (Freidenberg y Dosek, 2016, y Freidenberg y Mendoza, 2019) y de la acelerada expansión de instituciones, mecanismos y procesos de innovación democrática (Pogrebinski, 2021), en ciertos casos la calidad de la democracia ha mermado o incluso se han fortalecido nuevos autoritarismos competitivos (Levitsky, 2018, y Mainwaring y Pérez, 2015 y 2023).

Conducir el gobierno significa influir y controlar mediante la activación de instituciones y contrapesos y el ejercicio de los derechos de ciudadanía. El gobierno debe responder a las demandas colectivas, a las preferencias mayoritarias, pero también debe actuar con responsabilidad, tomando decisiones difíciles y promoviendo el interés público, aunque hacer esto implique adoptar medidas poco populares. Esto significa que las libertades y derechos ciudadanos deben estar protegidos en contra del abuso de poder y la “tiranía de las mayorías” (Christiano, 2008; O’Donnell, 2005). Si el gobierno tiene la prerrogativa de actuar libremente, también debe rendir cuentas ante la opinión pública, en las elecciones y respetar el Estado de derecho.

Las condiciones que se requieren para fortalecer la gobernanza democrática son múltiples. Como mínimo, sin embargo, deben cumplirse las que definen a una poliarquía o democracia electoral (Dahl, 1989): libertades de asociación, expresión y deliberación políticas; fuentes de información libres, diversas y fidedignas; elecciones periódicas, libres e imparciales bajo el principio de sufragio universal, en las que estén ausentes las prácticas abusivas y fraudulentas. Sin embargo, también es clave un Estado de derecho robusto, que limite y regule el ejercicio del poder estatal y proteja los derechos y libertades de la ciudadanía. Adicionalmente, la función gubernativa, coordinadora y regulativa del aparato estatal debe regirse por criterios de profesionalización, especialización, eficacia y rendición de cuentas pública. En ese sentido, mecanismos de democracia directa, instrumentos de participación y deliberación en los procesos de gobernanza, transparencia legislativa, múltiples agencias de supervisión y control público y más

son esenciales para la gobernanza democrática (Smith, 2009). En síntesis, solamente mediante el ejercicio vigoroso y continuo de las libertades y derechos ciudadanos es que una colectividad puede coordinarse para influir en los asuntos públicos y controlar el desempeño y los resultados del gobierno, de forma directa, a través de sus representantes, y en los múltiples niveles y áreas implicados en la acción pública.

*El poder discrecional: transformaciones autoritarias*

El fortalecimiento de la gobernanza democrática difícilmente resulta del solo reconocimiento de la necesidad de mejorar los atributos del régimen y las capacidades de gobierno. Aun con voluntad política, es necesario construir acuerdos, alcanzar compromisos y adoptar reformas que, por lo regular, requieren tiempo para estabilizarse y alcanzar los propósitos deseados. Asimismo, dado el carácter multinivel y multidimensional del régimen político, los avances que se logran en algunos aspectos pueden verse amortiguados por retrocesos o limitaciones en otros.

En estas condiciones, identificar las cualidades que contribuyen a erosionar o dismantelar los atributos democráticos del régimen y la gobernanza reviste una importancia crucial, pues la subversión de la democracia muchas veces se realiza en su propio nombre. Una característica de muchos líderes y partidos es que apelan al pueblo, a la gente común que se siente agraviada por la displicencia y corrupción de las elites, para justificar la transgresión de las normas democráticas (Balderacchi, 2018, y Scheppele, 2018). Los gobiernos contribuyen a la erosión democrática cuando apelan al bienestar de las mayorías o a la inclusión de quienes se han visto excluidos, pero a la vez atacan a sus críticos y dismantelan los mecanismos que regulan al poder.

En concreto, en los casos en que los partidos y gobernantes consolidan su capacidad de actuar sin restricciones, sin rendir cuentas ante otras instituciones, la opinión pública o el electorado, se produce una *transformación autocrática*. Es una transformación en tanto que desplaza el equilibrio político que prevalece en una situación dada. Ya sea de manera formal o informal, el gobierno cambia las alternativas y posibilidades que tienen los actores. El cambio es autocrático en la medida en que ese desplazamiento transgrede normas democráticas, restringe o suprime libertades y derechos, somete los contrapesos institucionales al poder ejecutivo, desnivela el terre-

no de competencia en las elecciones, entre otras transgresiones (Tomini et al., 2023). El ritmo de la transformación puede ser gradual, progresivo, y su alcance puede ser mayor o menor, dependiendo de las circunstancias. La dirección del cambio, sin embargo, erosiona la democracia y hace más autoritario al régimen político.

En ese sentido, ninguna sociedad puede ser considerada democrática si su régimen de gobierno no cumple con los requisitos mínimos ya enunciados. Cuando no están presentes estas condiciones, el poder del Estado y la conducción del gobierno escapan a la influencia y control del electorado, los partidos de oposición, la sociedad civil y los medios de comunicación críticos. Si las condiciones mínimas de la democracia electoral están ausentes, el régimen político es un régimen autoritario, aun si los gobernantes defienden las credenciales democráticas del sistema o proclaman tener el respaldo de su pueblo. En una democracia, el pluralismo, el desacuerdo y la diversidad pueden transformarse en decisiones que promueven el interés público a través de la deliberación, la negociación y el voto. En la democracia, una certeza fundamental que debe prevalecer es que existen reglas imparciales, elecciones limpias y la vigencia plena de los derechos y libertades. En el autoritarismo, la certeza clave es que el grupo gobernante permanecerá en el poder, aunque se celebren elecciones (Schedler, 2002). En algunos casos, los gobernantes autoritarios toleran ciertas libertades políticas y compiten en los comicios. Sin embargo, las elecciones sirven para legitimar su permanencia en el poder a partir de la movilización de sus bases de apoyo, pero no se celebran en condiciones de libertad ni de imparcialidad (Levitsky y Way, 2010).

### *¿Y qué opina la gente?*

Los procesos a lo que alude el concepto de “transición a la democracia” no responden a esquemas preconcebidos, ni pueden fecharse en función de un suceso o coyuntura específicos (Woldenberg, 2002). Quienes a finales del siglo xx los caracterizaron dieron cuenta de situaciones históricas que ofrecían pistas para repensar teórica y empíricamente la apuesta democrática (Mainwaring, 1989, y O’Donnell y Schmitter, 1988). Mucho se ha escrito a partir de entonces sobre el sentido y dirección de los cambios que en tales contextos se vivieron, así como sobre las perspectivas de lo que, como el tiempo ha demostrado, nunca ha sido una suerte de camino sin retorno.

La tentación de obviar la complejidad a la que remiten los esfuerzos para analizar la dimensión política en sí misma y a la vez como parte de la totalidad social, es grande. Quizá por ello ganó terreno la hipótesis de que el andamiaje democrático ya estaba armado, el siguiente paso era fortalecerlo. A lo largo de casi cuatro décadas la competencia en las urnas como mecanismo de acceso al poder, se ha extendido en América Latina y hemos atestiguado el nacimiento de instituciones nominalmente prodemocráticas, lo que parecería respaldar las aproximaciones minimalistas. Sin embargo, también se han mantenido serios límites para garantizar derechos y exigir el cumplimiento de obligaciones propias de regímenes procedimentalmente democráticos.

Conviene por tanto recuperar tres aristas de un debate que, a pesar de haberse desdibujado, sigue generando posiciones encontradas: ¿el resultado de las transiciones es en automático el paso del autoritarismo a la democracia?, ¿existen etapas secuencialmente medibles y tipologías que las recuperen en los caminos a seguir?, ¿cuáles son los costos de abstraer condicionantes estructurales en aras de interpretaciones normativas de la acción política?

Además de desacuerdos ontológicos sobre lo que cada cual entiende por democracia, las posibles respuestas apuntan hacia distintos escenarios dependiendo del valor que se deposite en el carácter contingente de todo proceso sociopolítico. La tendencia a asociar los tránsitos desde el autoritarismo con patrones evolutivos y preestablecidos de modernización política, se desprende de visiones electorales e institucionalistas que, al reducirse a su mínima expresión, colocan en segundo plano el conjunto de estructuras e intercambios que se desarrollan alrededor de ambas dimensiones.

El fin de las dictaduras militares puso sobre la mesa temas que ampliaron la agenda de las ciencias sociales latinoamericanas. Las alternativas de convivencia democrática, canceladas durante los años previos, abrían la puerta a la construcción de nuevos paradigmas politológicos. El equipo conformado en el Wodrow Wilson Center tuvo un papel decisivo en ello, sus hallazgos entremezclaban descripciones, análisis y propuestas con una toma de postura a favor de democracias poliárquicas. La mirada se centró en los actores involucrados y en los acuerdos derivados de su agencia a partir de los contextos en los que estaban inmersos, lo que favoreció el avance de estudios comparados y de modelos de medición cuyos méritos en términos del análisis político son innegables, incluso si algunos de los hilos involucrados en el proceso quedan apenas hilvanados (Prud'Homme y Puchet Anyul, 1989).

Esta vertiente, criticada por quienes no comparten el paradigma de democracia que se desprende de ella (Borón, 2003), impuso su hegemonía dentro de los análisis sobre la trayectoria política regional. En el camino perdió parte de los matices y complejidades que sus pioneros habían puesto sobre la mesa como punta de lanza teórica y metodológica (Vázquez Almanza, 2022; Reano y Garategaray, 2020). Se diluyeron, entre otras cosas, los principios de incertidumbre y de agencia –deudores de la *fortuna* y la *ver-tù* maquiavélicas– como elementos indispensables para entender las conclusiones seminales de Guillermo O'Donnell y Philippe C. (Schmitter, 2011).

Las batallas contra el autoritarismo nunca se ganan o se pierden por completo, se libran en función de ecuaciones societales cambiantes. En el caso de América Latina, las fuerzas políticas y los intereses económicos que apoyaron el establecimiento de regímenes autoritarios mantuvieron su presencia en la arena pública (Garretón, 1997), aunado a ello, las condiciones estructurales tampoco eran favorables a la construcción de igualdades cívicas en medio de desigualdades enraizadas.

El optimismo inicial respecto a la construcción de instituciones democráticas robustas se ha matizado. Los teóricos de la transición se han preguntado si la democratización se alcanzó más fácilmente de lo previsto debido a que fue menos consecuente de lo esperado (Schmitter, 2011), quienes padecieron el yugo militar valorarán siempre la instauración de democracias electorales, pero a poco más de un cuarto de siglo de distancia son muchos los reclamos acumulados sobre su desempeño.

Los *Informes* del Latinobarómetro dan cuenta de cómo se ha deteriorado la opinión pública sobre tránsitos democráticos que siguen en deuda con ciudadanías desencantadas. Las crecientes desconfianza hacia las instituciones e insatisfacción con la democracia se acompañan de un alto descontento con el sistema político, propiciando lejanías respecto a los canales y espacios institucionalizados de participación/representación (Guillén y Monsiváis, 2017). Estas percepciones reflejan un hecho real: la llegada para quedarse de innovaciones institucionales y las dificultades para llenarlas de contenido que en muchos casos persisten.

El título del *Informe 2023 –La recesión democrática en América Latina–* sintetiza estados de ánimo que, con variaciones por país, parecen extenderse desde el río Bravo hasta la Patagonia. El *Informe* correspondiente a 2021 –*Adiós a Macondo*– se había elaborado con encuestas levantadas en plena pandemia y sus llamadas de atención incorporaban las raíces estructurales de un malestar que iba más allá de la emergencia sanitaria. Si bien la re-



lación mecánica entre economía y política es insuficiente para explicar los triunfos o derrotas de la democracia, el funcionamiento de ambas dimensiones no se puede entender desde una perspectiva insular.

Sociedades marcadas por la inequidad muestran los límites de transiciones que generaron expectativas no satisfechas por los regímenes a los que dieron vida. El deterioro de la política institucional como vía para resolver conflictos y base para gobernar es históricamente explicable por (in)capacidades gubernamentales y por condicionantes de larga data, que lejos de atenuarse continúan reproduciéndose.

La alusión a la obra culmen de Gabriel García Márquez en el *Informe 2021* buscaba subrayar el despertar ciudadano de mayorías históricamente maltratadas que en la actualidad disponen de urnas y votos como instrumentos para potenciar su soberanía. Asimismo, depositaba en las elites la última palabra para atender demandas populares cargadas de legitimidad y enmendar la ruta: “El camino de consolidación a la democracia en América Latina depende de lo que hagan sus gobernantes, puede ser tormentoso y lento o eficiente y rápido, puede ser autocrático y autoritario o pueden ser procesos que profundicen la democracia” (Latinobarómetro, 2021, p. 18).

El trayecto es en realidad más complejo. Instaurar regímenes civiles y fortalecer sus sistemas electorales han sido logros fundamentales, pero traducir en cambios estructurales el derecho a nombrar representantes no es sólo cuestión de voluntad por parte de la clase política. Mientras la brecha entre grandes riquezas concentradas en unas cuantas manos e insultantes pobreza de amplias capas de la población se mantenga, la pérdida de aprecio por los valores democráticos seguirá alimentándose.

Sin restar responsabilidad a quienes están a cargo del manejo de lo público por los magros o nulos resultados que al respecto se han conseguido, para subvertir la lógica y el funcionamiento del sistema económico actual se requerirían correlaciones de fuerzas que inclinasen la balanza en sentido contrario. Dicho lo anterior, tampoco se trata de cruzarse de brazos, siempre hay mejores y peores formas de enfrentar los desafíos estructurales. En las esferas de la sociedad política se pueden gestar transformaciones pro-democráticas, o bien frenarlas, siempre como resultado de su interacción con las esferas de la sociedad civil.

El matiz que proponemos resalta el carácter de ida y vuelta de los procesos de construcción de la democracia. La voluntad de las y los actores importa, y mucho, pero el tema va más allá. El freno a las pulsiones autoritarias de gobernantes y gobernados se construye en el día a día, por

ello preocupa que la tendencia regional de las percepciones sobre el tema parezca apuntar en sentido contrario. El *Informe 2023* del Latinobarómetro muestra que Macondo sigue allí, la metáfora literaria que apelaba a salir del encierro y aprender del “mundo más racional que es el mundo globalizado con sociedades más abiertas” (Latinobarómetro, 2021, p. 105) asumía desviaciones regionales que desvirtúan la esencia democrática, postura de la que nos separamos en función de la historicidad de procesos irreductibles a la importación de modelos y formas de agencia.

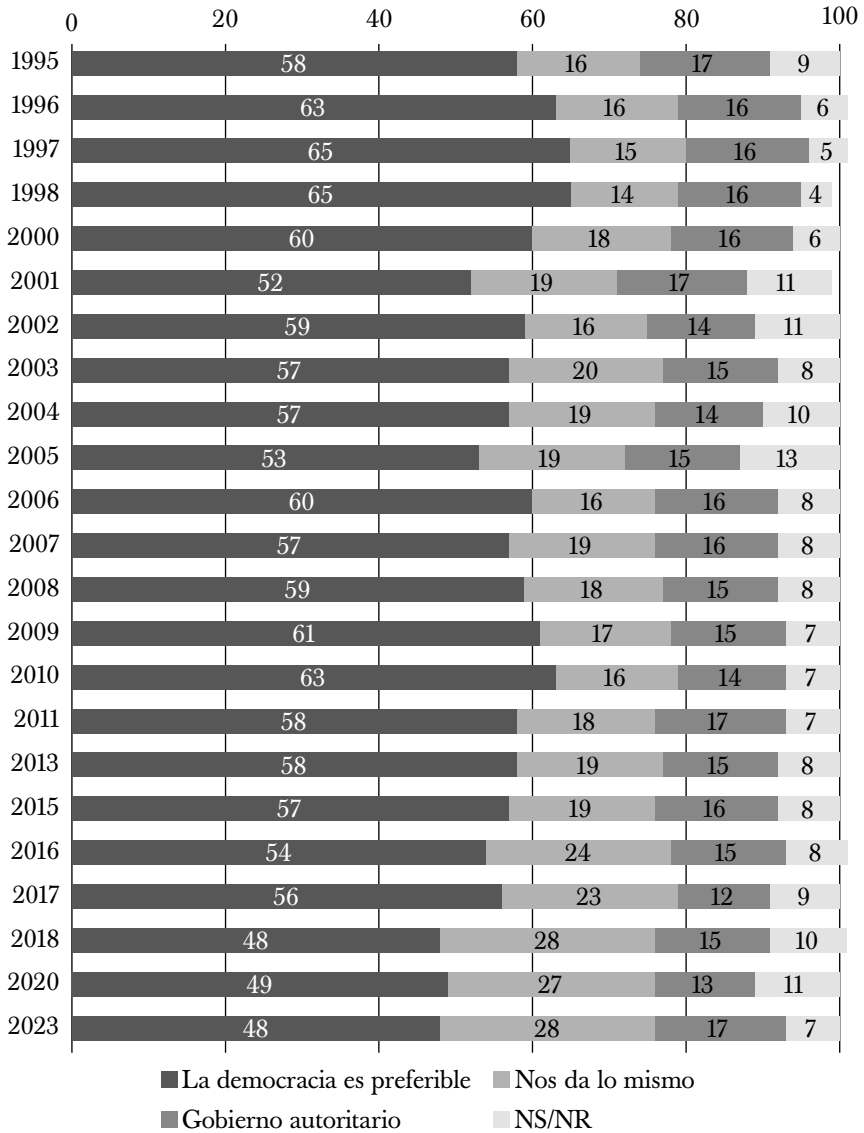
También en sociedades con democracias de más larga data los resortes autoritarios están presentes y ganan o pierden batallas en función de la disputa permanente entre fuerzas e intereses encontrados (Foa y Mounk, 2016). El desafío no era ni será ver más allá de Macondo, se trata de desterrar inercias presentes en América Latina y el resto del mundo. Para nuestros países, adicionalmente cobra fuerza la hipótesis de que en el buen funcionamiento del modelo democrático intervienen variables que no dependen sólo de decisiones/acciones circunscritas al ámbito de la política.

Flagelos que tomaron forma en la larga duración “ya no es posible definir a la pobreza de la región como una crisis, ni tampoco a la desigualdad [...] es una condición que caracteriza a América Latina desde la llegada de Cristóbal Colón al continente” (Latinobarómetro, 2021, p. 5), durante las últimas recesiones económicas se han evidenciado con particular fuerza en formas de gobierno marcadas por personalismos, corrupción, presidencias interrumpidas, y/o interinatos (Latinobarómetro, 2023).

La combinación de malas prácticas políticas e inequidades estructurales propició que entre 2010 y 2023 el apoyo a la democracia disminuyera quince puntos, actitud que reduce los márgenes de exigencia societal frente a un sistema cuya orientación democrática o autoritaria se va volviendo indiferente para las y los encuestados, o incluso crece entre ellos la preferencia por la segunda a costa de la primera. A diferencia de lo sucedido en otros escenarios transicionales, el español por ejemplo, este apoyo nunca ha superado la barrera de 65%, bajar el umbral aún más acentúa las dificultades de revertir el desapego de origen frente a espacios y mecanismos democráticos que institucionalizan la participación/representación política (véase gráfica 1).

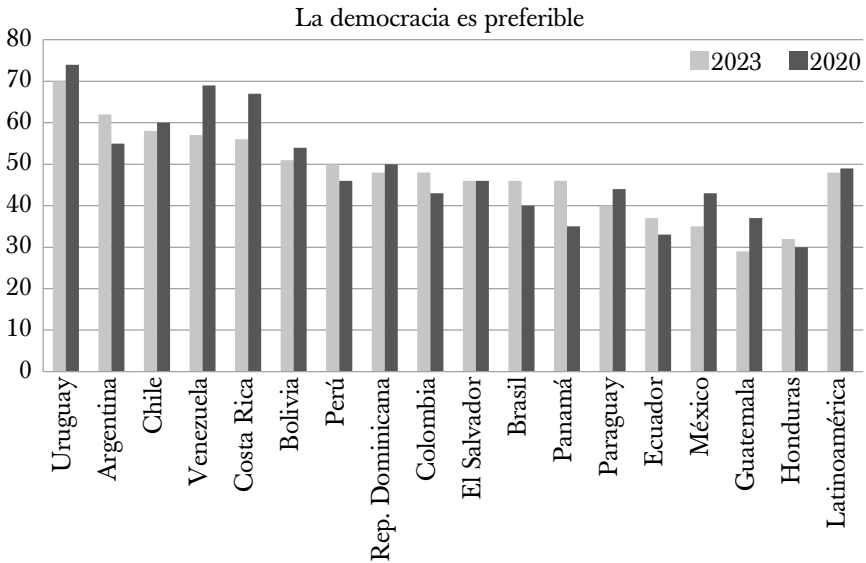
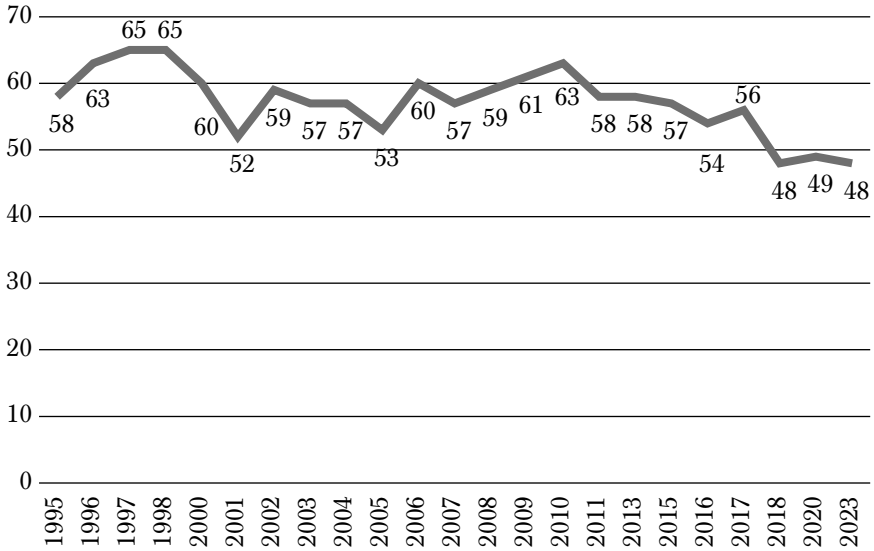
En el caso de México, la idea de que la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno cayó 8% durante los últimos tres años (véase gráfica 2), y nuestro país encabezó con 11% el incremento de quienes en determinadas circunstancias optarían por un gobierno autoritario (véase gráfica 3).

Gráfica 1. Apoyo a la democracia.  
Total Latinoamérica, 1995-2003



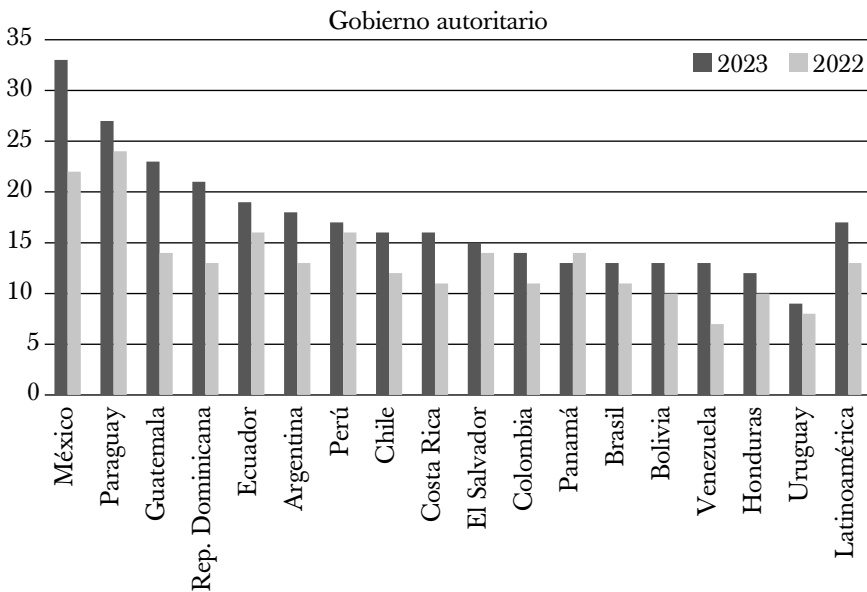
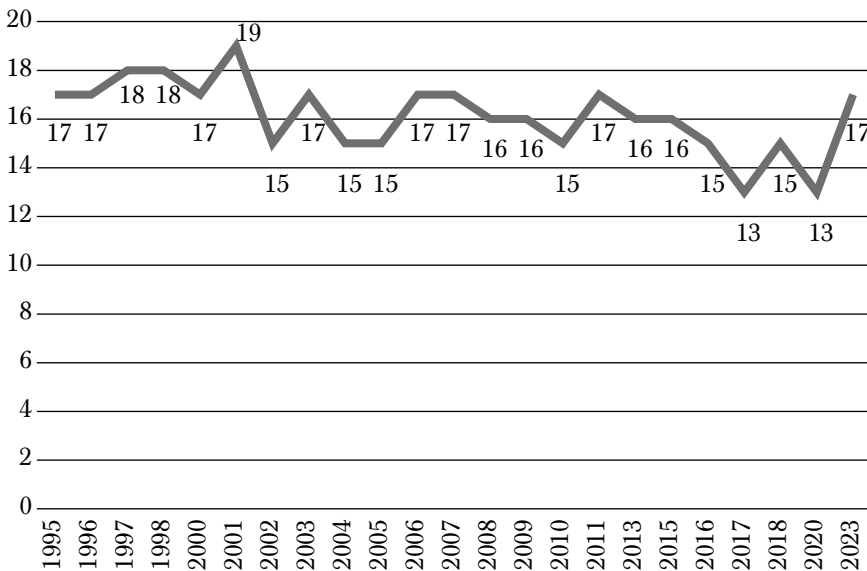
Fuente: *Latinobarómetro 2023*, p. 19.

Gráfica 2. Apoyo a la democracia: La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno. Total Latinoamérica 1995-2023 - Totales por país 2020-2023



Fuente: *Latinobarómetro 2023*, p. 21.

Gráfica 3. Apoyo a la democracia: Un gobierno autoritario puede ser preferible



Fuente: *Latinobarómetro 2023*, p. 24.

Si bien los resultados de la Encuesta Nacional de Cultura Cívica (ENCUCI) matizan parte de un panorama tan poco halagüeño –en lugar de 43% que para 2020 consignó el Latinobarómetro, la ENCUCI encontró que 65% de mexicanos y mexicanas preferían a la democracia sobre cualquier otra forma de gobierno–: de acuerdo con la misma fuente a 31% le daba lo mismo un régimen democrático que uno que no lo fuera, o bien, en ciertas circunstancias se inclinaban por el segundo (*Informe*, 2022, p. 39).

Este tipo de estudios y las bases de datos que los alimentan no escapan a la disputa por el perfil ideal de los escenarios a evaluar. Metodologías y parámetros elegidos varían dependiendo del punto de partida teórico que los sustente y, aunque también pueden incorporar aspectos sustantivos, tienden a privilegiar dimensiones procedimentales (Barreda, 2011). Por lo tanto, los criterios para definir la calidad de los procesos de democratización tampoco son neutros (Murillo y Osorio, 2007), pero incluso reconociendo sus posibles limitaciones, la información que generan permite conocer, así sea parcialmente, lo que opina la gente sobre el régimen mexicano.

El distanciamiento respecto a la oferta democrática que acompañó nuestro ingreso al siglo XXI no parece estar próximo a detenerse, por el contrario, la indiferencia o apoyo abierto a acciones/decisiones que lesionan el marco institucional para materializarla, han contribuido a acentuar la pérdida de control ciudadano sobre el poder político. A partir de las elecciones concurrentes de 2018, se modificó de manera importante el escenario en el que se construye este último, el holgado triunfo de un nuevo partido además de implicar la reestructuración del sistema en su conjunto, redistribuyó las cuotas de poder que de él se desprenden (Martínez-Hernández, 2020).

El apoyo recibido en las urnas por el Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA) dotó de legitimidad a quien como resultado de ello ocuparía la presidencia de la república y a los integrantes de su bancada en el Congreso de la Unión. La diferencia de votos respecto a los que se depositaron en favor de las otras fuerzas políticas, mostró el apoyo contundente a una propuesta cuyo eje era la transformación de la vida pública y depositó en quienes detentaban la representación mayoritaria de la ciudadanía la responsabilidad de aterrizarla.

Las gestiones gubernamentales y legislativas para avanzar en esa dirección son objeto de lecturas divergentes. En medio de una conversación pública carente de matices se tiende a interpretarlas en clave polarizada, sin que necesariamente se aporten elementos para el análisis de los cambios, que a partir de 2018 han sido impulsados. No es el propósito de este

volumen alimentar un diálogo de sordos, interesa más bien contribuir a la reflexión documentada sobre derroteros democráticos que traspasan fronteras. Los temas que cada capítulo aborda documentan desafíos propios de la actual realidad mexicana, pero también remiten a problemáticas que invitan a reflexionar sobre límites y alcances de formas de representación que no terminan de cumplir su objetivo (Guillén y Monsiváis, 2014) y de legitimidades que tampoco basta equiparar a un alto nivel de popularidad para ser democráticas (Guillén y Monsiváis, 2017).

En ese sentido, los textos que a continuación se presentan recogen interrogantes académicas que se han gestado a lo largo del tiempo. La última parada nos condujo a analizar procesos de transformación institucional diseñados con el objetivo de apuntalar la democracia. Los resultados confirmaron que para impulsar cambios pro-democráticos, hace falta ir más allá de las decisiones/acciones normativas, sin negar el papel central y vertebrante que dicha dimensión desempeña (Guillén y Monsiváis, 2022).

También se reafirmó la inquietud por desagregar los elementos que sustentan valoraciones positivas o negativas sobre reformas que apelan a la democracia incluso si su esencia la contradice. Tuvo que pasar mucho tiempo para que esta última se impusiera como el tipo de régimen político deseable (Rosanvallon, 2006), lo que por ella se entiende sigue siendo objeto de disputa, de allí la importancia de acompañar el debate con argumentos que puedan apoyarse/rebatirse con evidencia empírica.

Esa es nuestra intención. Interesa discutir la existencia de posibles dinámicas de erosión pública –entendida como el establecimiento de condiciones que limitan el control ciudadano y la rendición de cuentas– a partir de estudios focalizados. Entendemos que este tipo de escenarios se configura cuando quienes detentan un poder legal y legítimamente constituido, aprueban leyes, adoptan políticas o promueven acciones que aumentan su capacidad de actuar de forma discrecional o limitan los instrumentos legales, administrativos o políticos que pueden someter al ejercicio de la autoridad al escrutinio, justificación o sanción.

Algunas de las preguntas que nos planteamos para identificar estos elementos en el caso mexicano serían: ¿qué circunstancias favorecen la pérdida de conquistas públicas en las instituciones políticas?, ¿cómo se implementan las agendas que las favorecen?, ¿cómo se justifican y defienden?, ¿qué tanta resistencia encuentran? La invitación a responderlas en colectivo está en la base del conjunto de textos que, desde distintas aproximaciones

disciplinarias y con abordajes teórico-metodológicos propios, centran la mirada en problemáticas específicas.

## ¿GOBERNANZA DEMOCRÁTICA O TRANSFORMACIÓN AUTORITARIA? UNA MIRADA AL CASO MEXICANO

Al llegar al poder en contextos de acuciantes problemas públicos y de descontentos ciudadanos generalizados, los nuevos gobernantes muchas veces se enfrentan a limitaciones de carácter formal e informal que pueden poner en riesgo sus agendas de cambio y el cumplimiento de sus compromisos de campaña. Un reto fundamental al que se enfrentan es el de promover su agenda de políticas públicas y, al mismo tiempo, transformar el régimen político. Para fortalecer la gobernanza democrática, es necesario adoptar reformas en las reglas que definen la forma en la que se accede y se ejerce el poder. Así, ante el reclamo legítimo de cambiar el estado de cosas, el conflicto y la confrontación pueden ser inevitables, sobre todo si quienes se benefician del *statu quo* son actores que tienen poder de veto en la negociación de las reformas.

La literatura revela que las reformas institucionales tienden a ser de carácter endógeno: la coalición gobernante intentará establecer reglas que les permita conservar o ampliar la posición de poder que han alcanzado (Calvo y Negretto, 2020; Mahoney y Thelen, 2010, y Remmer, 2008). La premisa analítica, entonces, es que quien llegue al poder en un contexto de descontento y desafección ciudadanos intentará consolidar su posición política, ya sea por la vía de los hechos o por la vía de reformas legales e institucionales. En buena medida, la “partidocracia” que se estableció paulatinamente en México desde la alternancia del año 2000, y que quedó formalizada en las reformas electorales que se sucedieron a lo largo del tiempo, se explica por el interés de las elites partidistas de minimizar el costo de las derrotas electorales y optimizar su participación en el reparto del poder a escala federal, estatal y local. Bajo esta lógica, incluso las reformas que pretenden fortalecer la gobernanza democrática a través de mecanismos participativos pueden quedar atrapadas en el juego estratégico de las elites que las definen e implementan. Como lo muestra el capítulo de Héctor Tejera en este volumen, a pesar del proceso supuestamente inclusivo que dio lugar a la Constitución de la Ciudad de México, los instrumentos participativos contemplados en la



nueva legislación quedaron atrapados en el juego estratégico de las clientelas electorales que predominan en esta entidad a escala territorial.

En ese mismo sentido, asumiendo que la coalición gobernante intentará construir instituciones que incrementen sus posibilidades de continuar siendo un actor dominante en el plano electoral y político, es de esperar que el proyecto encabezado por el gobierno de Andrés Manuel López Obrador –la “cuarta transformación”– busque consolidar por vías formales e informales su posición mayoritaria, aun a pesar de la institucionalidad democrática. Como argumenta Monsiváis Carrillo (2022), con el ascenso al poder de un gobierno encabezado por un líder personalista-populista, y que cuenta con el respaldo mayoritario en el parlamento de un partido que dependa sustancialmente de su liderazgo, el riesgo de que se erosionen la democracia, el Estado de derecho y los mecanismos de rendición de cuentas se incrementa.

¿Tales hipótesis aplican al caso mexicano? Los trabajos reunidos en este volumen contribuyen a entender el alcance, sentido y consecuencias de algunas de las transformaciones institucionales y políticas acontecidas en los últimos años en México. Las temáticas abordadas son múltiples, pues pretenden ofrecer un panorama amplio y multidimensional del cambio político en este país. Sin embargo, antes que exhaustividad temática, los capítulos responden a la necesidad de identificar áreas significativas y públicamente relevantes en sí mismas. La gran mayoría aborda procesos de alcance nacional, pero también están contemplados estudios que abarcan el plano subnacional. Si bien corresponde a las y los lectores juzgar el alcance y sentido de la transformación política en el país, son varios los capítulos que dejan poco margen para dudar de que la gobernanza democrática mexicana enfrenta actualmente profundos desafíos.

Organizadas en tres grandes bloques –Justicia, Estado de derecho y derechos humanos; Política pública y reformas legislativas, y Democracia y sistema político–, las propuestas para entender lo que está en juego de cara al futuro de nuestra democracia reconstruyen escenarios que invitan a la reflexión y debate académicos. Sabemos que apelar para ello a neutralidades y objetividades abstractas implicaría suscribir una quimera positivista que no compartimos, pero también estamos convencidos de que, con base en argumentos empíricamente sustentados, tenemos la responsabilidad de propiciar una conversación pública que vaya más allá de las descalificaciones o adhesiones al proyecto en curso.

El primer bloque lo abre un trabajo titulado “Dinámicas de erosión democrática en México. El poder judicial bajo ataque”. En él, Azul Aguiar Aguilar analiza la relación del poder ejecutivo con el judicial y, más concretamente, con la Suprema Corte, preguntándose qué tanto y de qué manera las diversas agresiones del primero hacia el segundo contribuyen al retroceso democrático. Si bien las interrogantes que orientan este análisis tienen una perspectiva comparada, la investigación se enfoca en el caso mexicano. Aguiar Aguilar muestra que, bajo la administración actual, sobre todo a partir de la llegada de la ministra Norma Piña a la presidencia del máximo tribunal, algunos jueces y la Suprema Corte han emitido sentencias que contravienen las preferencias expresas del presidente, su partido y sus aliados en el gobierno. En algunos temas cruciales, las decisiones de la Suprema Corte han contradicho los deseos del ejecutivo, desatando virulentos ataques y amenazas hacia el poder judicial y, de forma personalizada, hacia jueces y ministros. De acuerdo con una base de datos que recoge declaraciones hechas entre 2018 y 2023 en las conferencias matutinas del presidente y en las sesiones del pleno de las Cámaras del Congreso, este capítulo aporta evidencia de los ciclos de ataques dirigidos en contra del poder judicial y advierte sobre el carácter autocrático de las amenazas proferidas. De adoptarse las reformas y acciones promovidas por el lopezobradorismo, señala, la independencia del poder judicial se vería suprimida *de facto*, propiciando la ruptura de la democracia como ha sucedido ya en diversos países del mundo.

“De la regulación virtuosa a la subversión del consenso democrático en torno a la transparencia” continúa con el análisis de los ataques presidenciales a la división de poderes y a las instituciones que desempeñan un rol clave en la rendición de cuentas horizontal. En este caso, Jacqueline Peschard analiza cómo se construyó un consenso en nuestro país respecto a la necesidad de contar con instituciones garantes de transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales. Enfatiza cuáles han sido las fortalezas y las debilidades del modelo implantado y las razones que explican la eficaz embestida por parte de la presidencia en contra del Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (INAI), así como las repercusiones del conjunto de agresiones emprendidas contra el poder judicial y otros organismos autónomos. De acuerdo con Peschard, la regulación de la transparencia y el acceso a la información se inscribió en el marco de la transición mexicana a la democracia y fue resultado de la desconfianza de los ciudadanos en el sistema político existente. El texto subraya que un trayecto de doce años de reformas

constitucionales y legales sobre el tema consiguió articular un amplio acuerdo en torno a la transparencia; ello permitió que los diversos actores políticos aceptaran y acataran un modelo de apertura informativa. Sin embargo, en el texto se argumenta que, a las resistencias históricas frente al tema por parte del sistema político mexicano, se sumó la determinación presidencial de debilitar a las instituciones de control y contrapeso gubernamental. La ofensiva emprendida contra el INAI va desde un discurso denostativo y persecutorio, pasando por intentos de reforma legal y/o constitucional, hasta la reducción presupuestal y la captura del proceso de nombramiento de sus titulares, situación que derivó en la parálisis del instituto.

El tercer capítulo incluido en este bloque se centra en uno de los aspectos que más llama la atención de la coyuntura política actual: el fortalecimiento en la administración pública, sin precedentes en la historia reciente, de los intereses y el poder de las fuerzas armadas. Nelson Arteaga Botello sostiene en “La figura presidencial y las fuerzas armadas: sedimentos y desplazamientos del orden autoritario”, que parte de los fundamentos de la expansión de la presencia militar en la gestión pública, se encuentra en la función simbólica que sigue desempeñando la figura presidencial para el régimen político, función que ha adquirido nuevo impulso en la actual administración. Desde una interpretación cultural del poder político, se argumenta que dicha figura ha estado históricamente asociada a la unidad nacional, el titular del ejecutivo federal, como heredero de los caudillos revolucionarios, es el comandante supremo de las fuerzas armadas. Mediante el análisis de la función simbólica de la presidencia de la república, en tanto jefatura de Estado y liderazgo militar, este capítulo hace un recorrido por el rol que le han atribuido los últimos gobiernos a las fuerzas armadas en el país. El texto señala que, incluso en contextos democráticos, los presidentes mexicanos se han valido del legado simbólico y cultural asociado con el cargo para responder a los crecientes desafíos de la inseguridad y la violencia criminal. Al presentarse como comandantes supremos de las fuerzas armadas, apuntalaron el rol del ejército en las labores de seguridad pública. En ese sentido, Andrés Manuel López Obrador ha sabido resignificar su función como comandante en jefe de las fuerzas armadas, para redimirlas en el plano simbólico y legitimar la expansión de las tareas militares en numerosas funciones de gobierno que deberían desempeñar las autoridades civiles, empezando por la seguridad pública, pero yendo mucho más allá.

Patricia Solís Minor y Marcos Moloeznik Gruer destacan, por otra parte, que la llegada al poder de Andrés Manuel López Obrador en 2018,

despertó amplias expectativas en la sociedad civil sobre una transformación en las relaciones civiles-militares en México. Esta transformación debería, por un lado, hacer efectiva la supremacía civil sobre las fuerzas armadas y, por el otro, frenar el proceso de militarización de la seguridad pública que se consolidó en el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) ante el avance del crimen organizado. Sin embargo, en “La expansión de las funciones de las fuerzas armadas bajo la gestión de Andrés Manuel López Obrador y su impacto sobre el Estado democrático de derecho”, Solís y Moloeznik sostienen que la administración lopezobradorista ha extendido la participación de los militares y marinos a otras tareas gubernamentales, lo que permite considerar que lejos de ser una política transitoria, la ampliación de las funciones asignadas al estamento militar más allá de sus misiones netamente constitucionales se ha convertido en un aspecto orgánico del ejercicio del poder en el país, en específico, el del presidente de la república. En este sentido, si bien es cierto que las Fuerzas armadas se encuentran funcionando dentro de los límites legales, los militares –al ver ampliadas sus funciones– disfrutaban de una amplia autonomía sobre una diversidad de asuntos institucionales, de defensa y de seguridad, lo que en la práctica los mantiene aislados de los procesos de transparencia y de rendición de cuentas, vulnerando así el Estado democrático de derecho.

El bloque cierra con una temática estrechamente ligada a los riesgos autoritarios impuestos por la expansión militar en la gestión pública: los derechos humanos. Sin dejar espacio para la ambigüedad, Jacques Coste argumenta en “Los derechos humanos en el gobierno de la ‘transformación’: desinstitucionalización, desamparo y abandono”, que el gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador es responsable de un profundo retroceso en materia de derechos humanos en el país. De acuerdo con Coste, esto se explica, principalmente, por cuatro razones. Primero, persiste el panorama nacional de “violencia mixta” que inició con la declaración de guerra contra el narcotráfico en 2006. Segundo, se han agravado los ataques contra los periodistas y los defensores de derechos humanos. Tercero, el actual gobierno federal ha promovido activamente el debilitamiento y el descrédito de diversos organismos públicos dedicados a la garantía de derechos humanos. Y cuarto, el poder ejecutivo ha decidido dar por terminada la política de puertas abiertas al escrutinio internacional, que había caracterizado al gobierno de México desde fines de los años noventa, ha optado en cambio por regresar a una posición soberanista frente a los derechos humanos.

En un segundo momento el volumen pone sobre la mesa problemáticas relacionadas con políticas públicas y reformas legislativas. Los primeros dos capítulos de este bloque se centran en reformas que atañen a derechos sociales y laborales. Ambos estudios se sitúan en perspectiva histórica e identifican las transformaciones que durante las últimas décadas se han impulsado para las políticas respectivas. En “Las reformas sociales en el gobierno de la cuarta transformación en México: ¿una alternativa universalista a la política social neoliberal?”, Gerardo Ordóñez Barba invita a valorar hasta qué punto las reformas sociales impulsadas por el gobierno que se conformó como resultado de las elecciones de 2018, configuran una alternativa viable y universalista al sistema de bienestar que se construyó a partir de los años ochenta del siglo pasado en el marco de una estrategia de liberalización económica, estrategia que demostró su incapacidad para reducir la pobreza de casi la mitad de la población, así como para generar crecimiento y empleos decentes, y para atemperar las desigualdades económicas, sociales, regionales, de género e intergeneracionales. Con base en un exhaustivo análisis, sus conclusiones subrayan que las reformas y programas sociales impulsados por la actual administración no produjeron cambios sustanciales en la orientación del sistema de bienestar construido durante el periodo neoliberal, Ordóñez Barba observa más bien una línea de continuidad con las políticas sociales previas, por lo que sostiene que el legado neoliberal perdura en el gobierno de la cuarta transformación.

Por su parte, Alfredo Hualde plantea que la estructura corporativista del sindicalismo mexicano se fue resquebrajando por lo menos desde la década de los setenta del siglo pasado, pero incluso durante los gobiernos surgidos de la alternancia electoral, los sindicatos tradicionales, con la Confederación de Trabajadores de México (CTM) a la cabeza, lograron preservar al menos parcialmente sus estructuras verticales y corruptas. En la actualidad, la capacidad para mantenerse en la arena pública a pesar de los intentos de cambio que se han impulsado desde distintos frentes, está a prueba principalmente por la inclusión del capítulo 23 en el Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC), que establece reglas y procedimientos en pro de la democracia sindical y por las reformas de 2017 a la Ley Federal del Trabajo. A pesar del panorama promisorio que se abre en función de ambos ordenamientos legales, en “La reforma laboral en México” Hualde documenta los claroscuros de un proceso en marcha cruzado por disputas e intereses y cuyo final todavía resulta incierto.

El siguiente texto analiza las políticas ambientales y la promoción de la democracia en el contexto actual. Ante el desafío global impuesto por la crisis climática, la capacidad de los gobiernos de generar respuestas viables, eficaces y democráticas está a prueba. Sin embargo, las políticas ambientales de gobiernos populistas pueden ser particularmente adversas. En “Sin planeta no hay democracia: apuntes sobre la herencia de la ‘cuarta transformación’ en materia ambiental en México”, Simone Lucatello explora las implicaciones de los gobiernos populistas en la narrativa de cambio ambiental, considerando categorías analíticas como el desmantelamiento institucional, la deslegitimación de movimientos ambientales y el despojo de tierras, así como la llamada militarización verde. Lucatello argumenta que las acciones emprendidas en el marco de la cuarta transformación podrían afectar tanto la sostenibilidad ambiental como la incipiente democracia ecológica en México, destacando la importancia de considerar los desafíos político-ambientales en la búsqueda de un equilibrio duradero entre desarrollo y conservación.

En el último capítulo de este bloque, “El adiós a los fideicomisos del Sistema de Centros CONACYT”, Diana Guillén propone analizar en qué medida el proceso de extinción de los fideicomisos de los centros públicos de investigación que tienen como cabeza de sector al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, cerró paso a la discrecionalidad como criterio de gestión pública y refrendó el control ciudadano sobre la toma de decisiones de la clase política o, más bien, mostró distintas aristas de las disputas alrededor del sentido de lo público, y por tanto del *ethos* democrático. Su punto de partida es que la legitimidad democrática de origen, conseguida por nuestros representantes en las urnas, debe refrendarse cuando hacen uso de los poderes constitucionalmente fundados, y, agrega, esto no fue lo que encontró en el proceso estudiado. A su juicio, al amparo de un engranaje normativo democrático, en el Congreso de la Unión se acató la voluntad del presidente desechando las razones técnicas y jurídicas por las que la medida no era benéfica para la política pública, escenario que demuestra que las lógicas y prácticas autoritarias pueden convivir con diseños institucionales que apuntan en sentido contrario.

Finalmente, el tercer bloque está centrado en dos vertientes clave de la reflexión a la que convoca el presente volumen: democracia y sistema político. “Reformas duplicitas: la reforma electoral en México (2022-2023)” y “Estrategias opositoras para frenar las reformas político-electorales: acciones institucionales, alianzas y redes sociales de feministas y grupos en

situación de discriminación” analizan el contenido y los alcances de las reformas electorales que fueron promovidas entre 2022 y la primera mitad de 2023. En su capítulo, Alejandro Monsiváis Carrillo se enfoca en la iniciativa constitucional en materia electoral presentada por el presidente en la Cámara de Diputados en abril de 2022 y en el subsecuente Plan B, que se procesó legislativamente la misma noche en que fue desechada la reforma constitucional, en diciembre de ese mismo año. De igual forma, Esperanza Palma y Marisol Vázquez analizan la reforma constitucional, el Plan B y una iniciativa más de reforma constitucional que no llegó a discutirse en el pleno de ninguna de las Cámaras, y que pretendía limitar las facultades del ТЕРЖ, entre ellas la facultad de interpretación que ha sido crucial para avanzar en la defensa de los derechos políticos y electorales de las mujeres, esta última, promovida por las direcciones de los partidos de la coalición gobernante y de la oposición, por igual.

Si bien el objeto de estudio de ambos capítulos es el mismo, apuntan a dimensiones particulares de los procesos estudiados y, en gran medida, sus abordajes son complementarios pues contribuyen a destacar diferentes aspectos de una problemática multidimensional. Monsiváis Carrillo analiza las estrategias autocráticas de cambio institucional que son presentadas y promovidas de forma engañosa y duplícita. Argumenta que el episodio reformista mexicano contribuye a mostrar la importancia que tiene para gobernantes desleales con la democracia presentarse como promotores de nuevas instituciones o cambios formales, que supuestamente favorecen al régimen y a la ciudadanía. El problema reside en que esas reformas apuntalan la concentración de poder en el ejecutivo y refuerzan el ejercicio opaco y discrecional del poder estatal. Desde esta perspectiva, tanto la propuesta de reforma constitucional como el Plan B son considerados como casos de “reformas duplícitas”, reformas que atacan a la democracia en su propio nombre. También argumenta que si cualquiera de esas reformas hubiera sido aprobada y validada por la Suprema Corte, la democracia mexicana habría quedado al borde de transformarse en un autoritarismo competitivo.

Palma y Vázquez examinan las estrategias de los partidos de oposición que contribuyeron a detener las reformas electorales, en particular la que buscaba limitar al Tribunal Electoral (ТЕРЖ) promovida por todos los partidos. El argumento que desarrollan es que este proceso puso en juego dos modelos de autoridad electoral e impartición de justicia. Por un lado, el modelo vigente, que deposita mayor peso en la intervención de las autoridades electorales para tutelar los derechos políticos y electorales de la

ciudadanía. Por el otro, el que privilegia la autonomía de los partidos en el plano discursivo, pero limita la intervención del INE y del TERJF en el ejercicio democrático, particularmente en los derechos político-electorales, ya sea para los procesos de selección de candidaturas o el cumplimiento de la paridad. Palma y Vázquez destacan que, en estos procesos, las oposiciones tuvieron a su favor la independencia de la Suprema Corte. En especial se destaca que la articulación entre mujeres legisladoras y diferentes colectivas feministas resultó decisiva para frenar una iniciativa autoritaria promovida por elites masculinas, todavía incapaces de reconocer el sentido democrático de la paridad.

Posteriormente, Alejandra Salado Íñiguez señala, en “Mecanismos de participación ciudadana en el México de la 4T: Un juego de dos caras”, que el presidente López Obrador anunció desde su campaña la intención de impulsar una democracia participativa. Si bien la reforma electoral de 2014 había incluido una Ley de Consulta Popular, incorporar este tipo de ejercicios al catálogo de derechos políticos de los ciudadanos incluidos en el artículo 35 de la Constitución, les otorgó un estatus sin precedentes y sentó las bases para ampliar los canales de participación política institucionalizada. Para que estos instrumentos puedan ser implementados deben contar con la aprobación de la Suprema Corte de Justicia y ser organizados por el INE, de allí que, también apunta Salado Íñiguez, si son utilizados sin apearse a un marco normativo e institucional, se corre el riesgo de que líderes populistas cuenten con el medio para pasar por encima de otras instituciones o actores que consideren como obstáculos para ampliar su poder. El objetivo de la autora es examinar el uso que el presidente ha hecho de los mecanismos de participación ciudadana como instrumento de poder, y analizar si le han ayudado (o no) a neutralizar o reducir la intervención efectiva de la oposición, de grupos de interés e incluso, de su propio partido.

El capítulo que cierra el bloque y el volumen mantiene sobre la mesa el tema de la participación ciudadana, pero lo hace en función de un recorte analítico al que nos gustaría dar más peso en futuros proyectos editoriales: la especificidad de procesos subnacionales de erosión política. Héctor Tejera Gaona nos muestra cómo una propuesta constitucional de avance democrático participativo a nivel local, fue obstruida y menoscabada por intromisiones externas a las instituciones emanadas de dicha constitución. “El deslizamiento democrático de las instituciones metropolitanas con participación ciudadana: el caso del IPDP” centra la mirada particularmente en el Instituto de Planeación y Prospectiva Democrática y subraya sus limita-



ciones para cumplir los objetivos prodemocráticos que animaron su diseño y creación. A la confrontación con intereses de políticos y de empresarios, y con organizaciones urbano-populares y vecinales, cuyas demandas estaban asociadas a temas particulares, no necesariamente vinculadas al desarrollo social y urbano general sino, frecuentemente, de oposición al mismo, se sumaron obstáculos político-administrativos que se manifestaron presupuestal y organizacionalmente. En ese sentido, los resultados del IPDP han implicado un retroceso en cuanto a los propósitos generales establecidos en la Carta Magna de la CDMX promulgada en 2017. Tejera Gaona plantea que el IPDP es un testimonio de *backslide* democrático y subraya la importancia de abordar este tipo de procesos desde enfoques que recuperen otras instituciones además de las relacionadas con las elecciones, la *accountability* horizontal y vertical, y el desempeño de los gobernantes.

En suma, los fragmentos de la realidad mexicana a los que se asoma el presente volumen dan cuenta de cómo se procesan transformaciones y continuidades institucionales que impactan el sentido democrático de nuestra vida pública. Los parámetros de referencia no sólo de lo que está sucediendo, sino de los senderos que condujeron hasta allí y de los que se abrirán para el futuro, son en términos generales compartidos por las(os) autoras(es) de los distintos capítulos, pero cada cual se posiciona frente a ellos de distinta manera.

En ese sentido, para cerrar estas notas introductorias conviene recordar que el tránsito a la democracia en México no significó el regreso a una civilidad que, en nuestro caso, se mantuvo vigente mientras los militares se hacían del poder en otros puntos de América Latina. Hasta dónde la alternancia partidaria que en el año 2000 colocó a Vicente Fox en la presidencia de la república implicó un cambio de régimen, es objeto de múltiples disputas (Coste, 2023) que atraviesan a quienes colaboramos en este proyecto editorial. Coincidimos sin embargo en que a partir de entonces se impulsaron diseños institucionales prodemocráticos que, a pesar de sus limitaciones e insuficiencias para cumplir sus objetivos, representan victorias contingentes frente a las pulsiones autoritarias que, también coincidimos, nunca han sido ni serán ajenas al quehacer político.

Por ello, desde matices teórica, metodológica e incluso ideológicamente diferenciados, nos une el objetivo de identificar/analizar “puntos de quiebre” para la construcción de democracias procedimentalmente robustas y garantes de su esencia sustantiva. Hacia allá se encaminan las siguientes páginas.

## LISTA DE REFERENCIAS

- Aguilar Rivera, J. A. (julio, 2022). Dinámicas de la autocratización: México 2021. *Revista de Ciencia Política*, 42(2). DOI: <https://doi.org/10.4067/s0718-090x2022005000109>
- Balderacchi, C. (abril, 2018). Political leadership and the construction of competitive authoritarian regimes in Latin America: Implications and prospects for democracy. *Democratization*, 25(3), 504-523. DOI: <https://doi.org/10.1080/13510347.2017.1388229>
- Barreda, M. (2011). La calidad de la democracia. Un análisis comparado de América Latina. *Política y Gobierno*, XVIII(2), 265-295.
- Bermeo, N. (2016). On democratic backsliding. *Journal of Democracy*, 27(1), 5-19.
- Boese, V., Alizada, N., Lindberg, S., Lundstedt, M., Morrison, K., Natsika, N., Sato, Y. y Tai, H. (2022). *Autocratization changing nature? Democracy Report 2022. Varieties of Democracy Institute (V-Dem)*. Recuperado de [https://v-dem.net/media/publications/dr\\_2022.pdf](https://v-dem.net/media/publications/dr_2022.pdf)
- Borón, A. A. (2003). Capítulo VII. La transición hacia la democracia en América Latina: Problemas y Perspectivas. En *Estado, capitalismo y democracia en América Latina* (pp. 227-262). Buenos Aires: CLACSO.
- Calvo, E. y Negretto, G. (2020). When (electoral) opportunity knocks: Weak institutions, political shocks and electoral reform in Latin America. En D. M. Brinks, S. Levitsky y M. V. Murillo (eds.), *The political origins of institutional weakness in Latin America* (pp. 41-60). Cambridge: Cambridge University Press.
- Christiano, T. (2008). *The constitution of equality: Democratic authority and its limits*. Oxford: Oxford University Press.
- Coste, J. (2023). Repensar la transición para entender la transformación. *Nexos*. Recuperado de: [https://redaccion.nexos.com.mx/repensar-la-transicion-para-entender-la-transformacion/?\\_gl=1\\*134h786\\*\\_ga\\*MjEyMjE1NzYzO-C4xNjg1MzcxNTMx\\*\\_ga\\_M343X0P3QV\\*MTY5NzI5MTQ5MS4zO-C4xLjE2OTcyOTIxMDMuNTkuMC4w](https://redaccion.nexos.com.mx/repensar-la-transicion-para-entender-la-transformacion/?_gl=1*134h786*_ga*MjEyMjE1NzYzO-C4xNjg1MzcxNTMx*_ga_M343X0P3QV*MTY5NzI5MTQ5MS4zO-C4xLjE2OTcyOTIxMDMuNTkuMC4w)
- Dahl, R. A. (1989). *Democracy and its critics*. New Haven: Yale University Press.
- Foa, R. S. y Mounk, Y. (2016). The danger of deconsolidation. The democratic discontent. *Journal of Democracy*, 27(3), 5-17. Recuperado de <https://www.journalofdemocracy.org/wp-content/uploads/2016/07/FoaMounk-27-3.pdf>
- Freidenberg, F. y Dosek, T. (2016). Las reformas electorales en América Latina (1978-2015). En R. K. Casas-Zamora, B. Chanto, B. Muñoz-Pogossian y M.

- Vidaurri (eds.). *Reformas políticas en América Latina: tendencias y casos* (pp. 25-92). Washington, D. C.: Organización de los Estados Americanos (OEA).
- Freidenberg, F. y Mendoza, C. (2019). Las reformas político-electoral en América Latina (2015-2018). *Revista de Estudios Políticos*, 185, 191-223.
- Garretón, M. A. (1997). Revisando las transiciones democráticas en América Latina. *Nueva Sociedad*, 148, 20-29.
- Gerring, J. y Thacker, S. C. (2008). *A centripetal theory of democratic governance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Guillén, D. y Monsiváis Carrillo, A. (coords.) (2014). *La representación política de cara al futuro: desafíos para la participación e inclusión democráticas en México*. México: El Colegio de la Frontera Norte.
- Guillén, D. y Monsiváis Carrillo, A. (coords.) (2017). *La legitimidad como desafío democrático: Expectativas públicas, capacidades institucionales y descontentos ciudadanos en México*. México: El Colegio de la Frontera Norte.
- Guillén, D. y Monsiváis Carrillo, A. (coords.) (2022). *Expectativas democráticas e instituciones en disputa*. México: Instituto Mora.
- Haggard, S. y Kaufman, R. (2021a). *Backsliding: Democratic regress un the contemporary world*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Haggard, S. y Kaufman, R. (2021b). The anatomy of democratic backsliding. *Journal of Democracy*, 32(4), 27-41.
- Hellmeier, S., Cole, R., Grahn, S., Kolvani, P., Lachapelle, J., Lührmann, A., Maerz, S., Pillai, S. y Lindberg, S. (2021). State of the world 2020: autocratization turns viral. *Democratization*, 28(6), 1053-1074. Recuperado de <https://www.tandfonline.com/doi/epdf/10.1080/13510347.2021.1922390?needAccess=true>
- Informe País 2020. El curso de la democracia en México* (2022). México: Instituto Nacional Electoral.
- Jee, H., Lueders, H. y Myrick, R. (2022). Towards a unified approach to research on democratic backsliding. *Democratization*, 29(4), 754-767. Recuperado de <https://www.tandfonline.com/doi/epdf/10.1080/13510347.2021.2010709?needAccess=true>
- Latinobarómetro* (2021). Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro. Recuperado de <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp?Idioma=0>
- Latinobarómetro* (2023). Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro. Recuperado de <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp?Idioma=0>
- Levitsky, S. (2018). Latin America's shifting politics: Democratic survival and weakness. *Journal of Democracy*, 29(4), 102-113.
- Levitsky, S. y Way, L. A. (2010). *Competitive authoritarianism: Hybrid regimes after the cold war*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Lührmann, A. y Lindberg, S. I. (2019). A third wave of autocratization is here. What is new about it? *Democratization*, 26(3), 1-19.
- Maerz, S. F., Edgell, A. B., Wilson, M. C., Hellmeier, S. y Lindberg, S. I. (2023). Episodes of regime transformation. *Journal of Peace Research*, 0(0), 00223433231168192. doi: <https://doi.org/10.1177/00223433231168192>
- Mahoney, J. y Thelen, K. (2010). A theory of gradual institutional change. En J. Mahoney y T. Kathleen T. (eds.), *Explaining institutional change: Ambiguity, agency and power* (pp. 1-37). Cambridge: Cambridge University Press.
- Mainwaring, S. (1989). *Transitions to democracy and democratic consolidation: Theoretical and comparative issues*. Kellogg Institute, Working Paper 130. Recuperado de <https://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/130.pdf>
- Mainwaring, S. y Pérez-Liñán, A. (2015). Cross-currents in Latin America. *Journal of Democracy*, 26(1), 114-127.
- Mainwaring, S. y Pérez-Liñán, A. (2023). Why Latin America's democracies are stuck. *Journal of Democracy*, 34(1), 156-170. Recuperado de <https://muse.jhu.edu/pub/1/article/875805/pdf>
- Mainwaring, S., Scully, T. y Vargas-Cullel, J. (2010). Measuring success in democratic governance. En S. Mainwaring y T. Scully (eds.), *Democratic governance in Latin America* (pp. 11-50). Stanford: Stanford University Press.
- Martínez-Hernández, A. A. (2020). Los ciclos políticos y el cambio en el sistema de partidos mexicano. Las elecciones de 2018 en retrospectiva. *Revista Española de Ciencia Política*, 54, 65-94. Recuperado de <https://recyt.fecyt.es/index.php/recp/article/view/74863>
- Monsiváis Carrillo, A. (2022). Regímenes en transformación: ¿es México (todavía) una democracia? En G. Vidal de la Rosa (ed.), *La 4T y el régimen político* (pp. 409-443). México: Ítaca.
- Murillo Castaño, G. y Osorio Ramírez, F. (2007). *Una aproximación crítica a las mediciones sobre la calidad de la democracia latinoamericana*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials (wp núm. 255). Recuperado de <https://www.icps.cat/archivos/WorkingPapers/wp255.pdf?noga=1>
- O'Donnell, G. (2005). Why rule of law matters. En L. Diamond y L. Morlino (eds.), *Assessing the quality of democracy* (pp. 3-17). Baltimore: The John Hopkins University Press.
- O'Donnell, G. y Schmitter, P. C. (1988). *Transiciones desde un gobierno autoritario/4 Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*. Buenos Aires: Paidós.
- Prud'Homme, J. F. y Puchet Anyul, M. (1989). Enfoques de la transición a la democracia en América Latina. Revisión polémica y analítica de alguna bibliografía. *Revista Mexicana de Sociología*, 51(4), 263-278.

- Pogrebinschi, T. (2021). *Thirty years of democratic innovations in Latin America*. Recuperado de <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/235143/1/Full-text-report-Pogrebinschi-Thirty-years-of.pdf>
- Reano, A. Garategaray, M. (2020). La transición democrática en debate. Una propuesta teórico-metodológica para el análisis de las transiciones latinoamericanas. *Izquierdas*, 49, 706-704.
- Remmer, K. L. (2008). The politics of institutional change: Electoral reform in Latin America, 1978-2002. *Party Politics*, 14(1), 5-30. doi: <https://doi.org/10.1177/1354068807083821>
- Rosanvallon, P. (2006). La historia de la palabra “democracia” en la época moderna. *Estudios Políticos*, 28, 9-28. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/164/16429056002.pdf>
- Sánchez-Talanquer, M. y Greene, K. F. (2021). Is Mexico falling into the authoritarian trap? *Journal of Democracy*, 32(4), 56-71. doi: <https://doi.org/https://doi.org/10.1353/jod.2021.0052>
- Schedler, A. (2002). Elections without democracy: The menu of manipulation. *Journal of Democracy*, 13(2), 36-50. doi: <https://doi.org/https://doi.org/10.1353/jod.2002.0031>
- Schmitter, P. C. (2011). Veinticinco años, quince hallazgos. *POSTData*, 16(1), 11-25.
- Schmitter, P. C. (2014). Reflections on “Transitology”. Before and after. En D. Brinks, M. Leiras y S. Mainwaring (eds.), *Reflections on uneven democracies. The legacy of Guillermo O'Donnell* (pp. 71-86). Estados Unidos de América: John Hopkins Press.
- Scheppele, K. L. (2018). Autocratic legalism. *The University of Chicago Law Review*, 85(2), 545-584. Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/26455917>
- Smith, G. (2009). *Democratic innovations: Designing institutions for citizen participation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tomini, L., Gibril, S. y Bochev, V. (2023). Standing up against autocratization across political regimes: A comparative analysis of resistance actors and strategies. *Democratization*, 30(1), 119-138. Recuperado de <https://doi.org/10.1080/13510347.2022.2115480>
- Tronco, J. del y Monsiváis Carrillo, A. (2020). La erosión de la democracia. *Revista de Estudios Sociales*, 74, 2-11.
- Vázquez Almanza, P. P. (2022). El paradigma de la transición democrática. Sesgos y puntos ciegos normativos. *Polis*, 18, 215-240.
- V-Dem. (2022). *Democracy Report 2023: Defiance in the face of autocratization*. University of Gothenburg, V-Dem Institute. Recuperado de [https://v-dem.net/media/publications/dr\\_2022.pdf](https://v-dem.net/media/publications/dr_2022.pdf)

- Vidal de la Rosa, G. (2022). El elefante mañoso y reumático. Estado y democracia en México. En G. Vidal de la Rosa (ed.), *La 4T y el régimen político* (pp. 447-484). México: Ítaca.
- Waldner, D. y Lust, E. (2018). Unwelcome change: Coming to terms with democratic backsliding. *Annual Review of Political Science*, 21(1), 93-113. Recuperado de <https://www.annualreviews.org/doi/pdf/10.1146/annurev-polisci-050517-114628>
- Woldenberg, J. (2002). *La construcción de la democracia*. México: Plaza y Janés.
- Wunsch, N. y Blanchard, P. (2023). Patterns of democratic backsliding in third-wave democracies: a sequence analysis perspective. *Democratization*, 30(2), 278-301. Recuperado de <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13510347.2022.2130260>

JUSTICIA, ESTADO DE DERECHO  
Y DERECHOS HUMANOS





## DINÁMICAS DE EROSIÓN DEMOCRÁTICA EN MÉXICO. EL PODER JUDICIAL BAJO ATAQUE\*

Azul A. Aguiar Aguilar

En los últimos años, el poder judicial en México ha experimentado ataques sistemáticos a su integridad y legitimidad desde la presidencia de la república, pero también desde el poder legislativo y la sociedad. Se acusa a las y los jueces de ser una elite corrupta, con altos salarios y con intereses contrarios a los de la ciudadanía y los representantes que los han elegido de manera democrática y directa. Cada vez más las y los jueces han sido llamados por los requirentes de amparos, acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales a tomar un rol cada vez más activo en la definición de políticas centrales para el gobierno en turno.

Después del proceso de transición política, el poder judicial se convirtió en una de las instituciones clave de la democracia en México. A partir de la alternancia política en el año 2000, las y los jueces constitucionales empezaron a usar su poder para limitar al ejecutivo y al legislativo en sus decisiones políticas y, con esto, dirimir legalmente los conflictos (Ríos, 2007). Un caso emblemático, el “primero” de la naciente democracia mexicana, fue la controversia constitucional 109/2004 en el gobierno de Vicente Fox Quesada (2000-2006). El presidente acudió a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (scjn) para que determinara si el poder legislativo, en ese tiempo con mayoría priista, podía desestimar las observaciones elaboradas por el presidente al presupuesto de egresos. El presidente buscaba vetar las partes del presupuesto que observó y los diputados ignoraron. En su decisión, la scjn determinó que el presidente puede hacer observaciones al

\* Una versión preliminar de este capítulo se publicó como documento de trabajo en el Democracy Institute of Central European University.

presupuesto, pues es un acto administrativo, por lo que ordenó a la Cámara de Diputados atender las observaciones hechas por el ejecutivo. Así, la política comenzaba a judicializarse y la SCJN dirimía activamente un conflicto políticamente relevante (el presupuesto de la federación) entre el gobierno en turno en la presidencia y la oposición en el legislativo.

La SCJN, como tribunal constitucional, se ha ido abriendo camino en la arena política y ha ocupado espacios que históricamente habían sido dominio del ejecutivo (Magaloni, 2003). Sus poderes de revisión constitucional (vía amparos, controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad) la han colocado en una posición clave para dinamizar la separación de poderes y la democracia constitucional a partir de sus sentencias. El rol cada vez más activo de la Suprema Corte ha también desencadenado ataques a la función judicial y al papel desempeñado por las y los jueces.

Esta lógica de contrapesos y límites entre poderes se ha potenciado durante el gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador (2018-2024). El proyecto político del presidente ha sido disruptivo en sentidos que la oposición y parte de la ciudadanía encuentran violatorios de sus derechos. Así, diversas de sus leyes y decretos han desencadenado un incremento en el número de amparos, controversias y acciones de inconstitucionalidad que llegan a la Corte. La política se ha judicializado como nunca en la historia democrática del país, lo que permite entrever dos fenómenos: el primero es que la oposición y parte de la ciudadanía encuentran espacios institucionales para disputarle, de manera democrática, al presidente y a su partido las políticas que presumiblemente vulneran sus derechos. El segundo, es que se producen niveles de polarización más altos y ataques más frecuentes al poder judicial, a sus ministras y ministros y a sus jueces, cuando estos deciden darle la razón a la oposición o a la ciudadanía que reclama como inconstitucionales las leyes aprobadas por el legislativo y el ejecutivo.

Durante el gobierno de López Obrador se han judicializado casos de suma relevancia política como la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (Guardia Nacional), la Ley de la Industria Eléctrica, la Ley Federal de Revocación de Mandato, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, Decreto por el que se interpreta el alcance del concepto de propaganda gubernamental o la, tan cuestionada, Reforma Electoral denominada “Plan B” (Medina y Ramírez, 2024), la Ley General de Ciencia, la Ley General de Bienes Nacionales, o Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario (militarización del Tren Maya). La SCJN ha revisado

ya varios de estos casos y emitido sentencias contra las preferencias del presidente López Obrador –algo que la literatura en política judicial reconoce como un indicador clave de la independencia de la Corte– lo que ha desatado ataques desde el ejecutivo al poder judicial y a sus miembros, polarizado la sociedad y puesto en evidencia mecanismos que la literatura en democratizaciones, señalan como indicadores de erosión democrática.

En consonancia con la preocupación central de este libro sobre el actual retroceso democrático en México (véase “A manera de introducción”, en esta misma obra), en este capítulo se exploran las dinámicas de ataques al poder judicial y la relación que esto guarda con la erosión de la democracia. ¿Cómo se erosiona la democracia desde el poder judicial?, ¿en qué condiciones los ataques al poder judicial pueden derivar en un retroceso democrático?, ¿cuál es el papel de las y los jueces en acelerar o detener dicho retroceso? Para responder estas preguntas se utilizó una base de datos original que concentra las declaraciones del presidente y el poder legislativo (particularmente el partido del presidente) en contra del poder judicial.<sup>1</sup> Esta base de datos se construyó a partir de las versiones estenográficas de las conferencias del presidente, así como de las sesiones en pleno de la Cámara de Diputados y de la de Senadores. Los datos utilizados fueron obtenidos a partir de la técnica Web Scraping, la cual fue implementada en Python. Se recolectaron 1358 conferencias matutinas y conferencias del presidente en el periodo que va de diciembre de 2018 a junio de 2023, de las cuales se analizaron 408 que contenían declaraciones del presidente o de algún asistente en contra del poder judicial. Para el caso de la Cámara de Diputados se extrajeron 337 sesiones en pleno (con y sin ataques) y se analizó el contenido de 76 en las que hubo algún tipo de declaración en contra del poder judicial de los diputados de MORENA. Finalmente, del sitio del Senado de la República se obtuvieron 382 sesiones y se revisaron 72 en las que hubo declaraciones en contra del poder judicial por parte de algún(a) senador(a) asistente. El periodo de análisis para las Cámaras fue de septiembre de 2018 a junio de 2023.

En la siguiente sección de este capítulo se revisa la literatura en erosión democrática y política judicial en la que se enmarca el argumento. En la tercera parte, y a partir de una base de datos sobre ataques al poder judicial en México, se analizan dos fuentes de ataques: desde el ejecutivo

<sup>1</sup> Agradezco la asistencia de investigación en la recolección y sistematización de datos de Rafael Rangel.

y desde el poder legislativo. Finalmente, en la última sección se presentan las reflexiones finales, ofreciendo algunas ideas sobre las condiciones en las que el poder judicial puede resistir procesos de autocratización y contribuir a limitar el impacto en la erosión de la democracia.

## EL PODER JUDICIAL EN LA EROSIÓN DE LA DEMOCRACIA

La democracia parece estar retrocediendo en muchos países y lo hace de la mano de líderes democráticamente electos pero que tienen claras tendencias autoritarias (Boese et al., 2022). Tanto democracias consolidadas, como las democracias electorales (mínimas y procedimentales) han sufrido los ataques de ejecutivos democráticamente electos en aspectos como la organización de las elecciones, la libertad académica, de prensa, de asociación, el activismo de la sociedad civil o la independencia judicial. Estos ataques a las instituciones de la democracia son enarbolados tanto por líderes con pocas credenciales democráticas como por populistas, que han usado los mecanismos de la democracia electoral para llegar al poder, pero, una vez en él, no les gustan los controles y contrapesos a los que tienen que ser sujetos por ciudadanos, organismos autónomos, partidos de oposición o cortes independientes.

De acuerdo con varios(as) estudiosos(as) del fenómeno de la erosión democrática (Bermeo, 2016; Ginsburg y Huq, 2018; Kneuer, 2021, y Przeworski, 2019), esta se va gestando de manera paulatina e imperceptible, pues muchos de los movimientos puestos en marcha por los ejecutivos son justificados para combatir la corrupción, darle voz al pueblo, acabar con los privilegios de la viejas elites y partidos o incluso para profundizar la democracia, vía mecanismos de participación ciudadana directa en la toma de decisiones. La erosión de la democracia ha sido definida por Bermeo como “el debilitamiento o eliminación dirigido por el estado de cualquiera de las instituciones políticas que sustentan una democracia existente” (2016, p. 5). Este debilitamiento que experimentan las democracias en procesos de erosión es gradual, fino, incremental y paso a paso en temas clave como las elecciones, las libertades y la rendición de cuentas (Walner y Lust, 2018). La erosión democrática es así un “cambio de régimen” (Gamboa, 2022).

Ahora, conviene también reflexionar en torno a una definición más amplia de erosión democrática, particularmente frente a un fenómeno cada

vez más extendido: los efectos del desencanto ciudadano con la democracia. Esto es, la democracia no sólo puede erosionarse “desde arriba”, sino también “desde abajo” con el apoyo a proyectos autocratizantes por parte de una ciudadanía insatisfecha con los resultados de la democracia. La “deconexión democrática”, para ponerlo en palabras de Mounk y Foa (2016) debe ser leída como un indicador que amenaza la estabilidad de las democracias y la pone en el camino de la “de-consolidación”. Así, lo que los niveles de popularidad y voto obtenidos por Donald Trump en Estados Unidos o Jair Bolsonaro en Brasil muestran es que “el pueblo” está también dispuesto a apoyar proyectos autocráticos y a erosionar las instituciones que, desde su perspectiva, no han cumplido con las promesas y expectativas que se tenían de la democracia. Tanto Trump como Bolsonaro fueron votados por casi 50% del electorado y el mundo fue testigo del apoyo incondicional de sus seguidores al desconocer los resultados de la elección y atacar *in situ* las instituciones centrales de la democracia en cada país. Entonces, no podemos pasar por desapercibido que, en ciertos países, una importante proporción de la ciudadanía no sólo prefiere políticas y liderazgos antisistema y antidemocráticos, sino que ha mostrado estar dispuesta a defenderlos.

Una idea que destaca en la literatura de erosión democrática y que busca mostrar que es un fenómeno y concepto novedoso, es que la democracia no se quiebra con grandes fraudes electorales o golpes de Estado como en el pasado (Bermeo, 2016, y Levitsky y Ziblatt, 2018), sino que se erosiona y transforma principalmente en lo que Schedler denomina “autoritarismos electorales” (2006) o Levitsky y Way llaman “autoritarismos competitivos” (2010). Se verifica lo que Guillén y Monsiváis (véase la introducción de este libro) identifican como “transformación autocrática”. Esto es, liderazgos como el de Narendra Modi en India o Recep Tayyip Erdogan en Turquía ganan elecciones y buscan gobernar con las instituciones, sin desaparecerlas, pero controlándolas, debilitándolas y usándolas para legitimar sus políticas y decisiones. Para comprender mejor las diferencias entre erosión de la democracia y quiebre de la democracia, en el cuadro 1 se destacan algunos de los típicos resultados de actores e instituciones clave en dichos procesos.

A pesar de que las diferencias entre episodios de quiebre democrático y erosión no son fáciles de identificar (Ginsburg, 2022), las diferencias entre ambos procesos son importantes y conviene hacer algunos matices que nos permitan decir cuando estamos frente a uno u otro fenómeno. Los casos de quiebre democrático están generalmente sucedidos por periodos estables

Cuadro 1. Mecanismos de quiebre de la democracia  
y de erosión democrática

<i>Instituciones y actores</i>	<i>Quiebre de la democracia</i>	<i>Erosión de la democracia</i>
Autoridad del ejecutivo	Poder de emergencia	Constitución y referéndums
Poder judicial	Marginado/anulado	Atacado, purgado o controlado
Poder legislativo	Disuelto	Adelgazado e invadido
Constitución	Ignorada o anulada	Cambios que concentran el poder
Partidos políticos	Prohibidos y/o perseguidos	Marginados
Elecciones	Suspendidas	Regulares y manipuladas
Oposición	Encarcelada	Atacada y deslegitimada
Medios	Silenciados	Acosados y/o cooptados
Sociedad	Altamente polarizada	Polarizada

Fuente: Aguiar, 2020.

de gobiernos autocráticos, en donde el ejecutivo tiende a hacer uso de poderes de emergencia y gobierna por decreto, el poder legislativo es disuelto, la corte es anulada o marginada e instituciones clave como los partidos políticos son prohibidos. Por su parte, en periodos de erosión democrática estos procesos tienen características diferentes. Los ejecutivos, por ejemplo, siguen gobernando con la constitución y se apoyan incluso en mecanismos (manipulados) de democracia directa, el Congreso es parcialmente cooptado, pero no desaparecido, mientras que la Corte está en su lugar, pero es sistemáticamente atacada e incluso sus miembros reemplazados por amigos del presidente, quien busca servirse de las y los jueces constitucionales para legitimar su gobierno.

Aunque son procesos diferentes, es complicado apuntar cuándo la erosión de la democracia terminará en un quiebre y cuándo no. Esto es, en qué condiciones los cambios sigilosos y paso a paso terminan en un autoritarismo consolidado, cuándo en un autoritarismo electoral y cuándo son frenados y revertidos. En todo caso, y de acuerdo con Ginsburg (2022), es prudente y sabio un poco de “tiranofobia” frente a líderes con pocas credenciales democráticas.

Ahora, si bien durante procesos de erosión democrática desde “arriba” o desde “abajo” la democracia tiende a perder atributos, la evidencia de ciertos casos ha mostrado también que no todos los casos de erosión terminan en la muerte de la democracia o en autocracias abiertas (Miao y Brownlee, 2022). Algunas democracias han sido resilientes y han resistido procesos de clara erosión. El papel de la oposición (Gamboa, 2022), el desarrollo económico y el multipartidismo (Miao y Brownlee, 2022), o las cortes (Aguilar, 2023) son algunos factores que pueden resultar efectivos frente a olas autocratizantes. Con relación a este último factor, se puede señalar que, a pesar de la amenaza antidemocrática que representaba Jair Bolsonaro, la ciudadanía y el sistema de instituciones democráticas brasileñas resistieron los ataques contra el poder judicial, el Congreso, los partidos, el sistema electoral y los resultados de las elecciones. De hecho, si bien hay políticas autocráticas que tardarán un tiempo en ser revertidas (políticas anticambio climático o de estrangulamiento de la ciencia y libertad académica), se verifica también la determinación de ciertas instituciones, como el poder judicial, para prevenir que un actor que ha atacado de manera sistemática las instituciones de la democracia pueda ocupar el poder.<sup>2</sup>

El poder judicial, en particular las cortes constitucionales, se han convertido en actores clave en las democracias de la tercera ola y, especialmente, en los contextos de erosión democrática que muchas de ellas viven. Durante los procesos de transición desde gobiernos autoritarios, el poder judicial adquirió herramientas para revisar la constitucionalidad de las leyes aprobadas por el legislativo y el ejecutivo. En el caso de México esto tomó lugar con la reforma judicial de 1994, empujada por el entonces presidente Ernesto Zedillo. Estas herramientas de control constitucional han empoderado formalmente al poder judicial, esto es, ahora la Suprema Corte cuenta con facultades para, por ejemplo, declarar inconstitucional una ley, decreto, norma aprobada por el legislativo o el ejecutivo. Además de poder de revisión, una de las variables que hacen posible que un tribunal constitucional declare la inconstitucionalidad de una ley es que sea independiente. Sin

<sup>2</sup> El Tribunal Supremo Electoral (TSE) de Brasil determinó, por mayoría de votos, la inhabilitación de Jair Bolsonaro para participar en las siguientes elecciones, por abuso de poder con el fin de deslegitimar las elecciones. “Es importante crear un precedente en el TSE para combatir la propagación del odio y las falsedades contra el proceso electoral”, señaló el presidente del Tribunal al cerrar la votación de la sentencia. N. Galarraga, “Los jueces cortan en seco la carrera política de Bolsonaro con una inhabilitación de ocho años”, *El País*, 30 de junio de 2023. Recuperado de <https://elpais.com/internacional/2023-06-30/los-jueces-forman-mayoria-para-excluir-al-expresidente-bolsonaro-de-las-proximas-elecciones-en-brasil.html> [Consulta: 1 de agosto de 2023.]

independencia política, los poderes de revisión de una Corte constitucional son inoperables. Ningún juez o jueza constitucional se atrevería a emitir una sentencia que contradice los deseos del ejecutivo si este tiene la capacidad de, por ejemplo, destituirle a voluntad.

La literatura en política judicial ha profundizado en el estudio, teorización y análisis de los factores que explican la independencia judicial, así como contar con poderes judiciales activos (activismo judicial). Por ejemplo, ha buscado entender en qué condiciones los jueces dictan sentencias que contradicen los deseos del ejecutivo y el legislativo, o bien, cuándo, cómo y por qué los jueces defienden o socavan derechos. Diversas explicaciones han sido proveídas para el comportamiento judicial. Entre ellas destacan factores estratégicos que apuntan a que los jueces toman sus decisiones con base en sus preferencias auténticas y aquellas de actores relevantes (Epstein y Knight, 2000), factores ideológicos como la postura de los jueces en el continuum izquierda-derecha (Segal y Spath, 1993), factores ideacionales y de cultura legal como el compromiso que tienen con la democracia, el libre mercado o la igualdad de género (Aguiar, 2022; González, 2016; Hilbink, 2007, e Ingram, 2016), factores institucionales como la fragmentación política (Ríos, 2007).

Para el caso de México y América Latina, el estudio de las cortes constitucionales y el poder judicial se desarrolló sobre todo una vez iniciado el proceso de democratización y cuando se comenzaron a ver ejemplos claros e inéditos en los que las y los jueces constitucionales comenzaban a ser actores más activos del sistema político. Los estudiosos de esta área de la ciencia política se preguntaban por qué los jueces estaban tomando decisiones políticas importantes ahora y no antes, en este país, pero no en los otros. En suma, en diversos casos, los jueces tomaron un rol protagónico para avanzar derechos y resolver conflictos políticos entre poderes e incluso partidos políticos. Se habló de la expansión del poder judicial (Tate y Vallinder, 1995). Recientemente, la literatura también se ha comenzado a preocupar por el papel del poder judicial en procesos de erosión democrática (Aguiar, 2023; Ginsburg y Huq, 2018, e Inclán y Casildo, 2024), o si las y los jueces constitucionales pueden ser guardianes o defensores de la democracia (Staton, Holsinger y Reenock, 2022). Los hallazgos no son concluyentes. Los jueces además de ser independientes, tener poderes de revisión, deben tener convicciones democráticas y ponerlas por delante en sus sentencias, una cuestión que, en diversos casos como los de América Latina, choca con una cultura legal de tipo positivista o formalista entre los jueces. Esto es,



algunos jueces fueron educados en un modelo educativo y una cultura legal en el que la democracia puede ser defendida hasta donde la constitución y la norma escrita lo permita. Así, si tenemos un legislador que aprueba leyes antidemocráticas pero están en la constitución, el juez positivista asumirá una posición de deferencia al legislador y no podrá defender un régimen político que ya no es fruto de la voluntad popular encarnada en el legislador (Aguiar, 2024).

El rol de las Cortes y del poder judicial en la erosión de la democracia es central, pues como vimos arriba hoy los líderes populistas o con tendencias autocráticas no buscan mantenerse en el poder orquestando grandes fraudes electorales o golpes de Estado, sino con la venia de las instituciones de la democracia. Así, en estos procesos, el poder judicial puede convertirse en una institución que contribuye a poner en marcha y legitimar el proceso de erosión democrática, o bien, en ciertas condiciones, puede actuar como un muro de contención frente a políticas autocratizantes. En el proceso de erosión democrática, las Cortes suelen ser atacadas, purgadas o el número de asientos incrementado para posteriormente ser usadas como instrumento para hacer cambios en las reglas electorales, por ejemplo, relacionadas con la reelección (Aguiar, 2023). Existen diferentes tipos de ataques a las cortes que van desde informales a formales (Castagnola, 2020, y Llanos, Heyl, Stroh y Weber, 2015), entre los que destacan críticas públicas a sus sentencias, a la remuneración de los jueces y al presupuesto del poder judicial, a su organización interna, acusaciones verbales por corrupción, de no proteger el interés del pueblo, de socavar la separación de poderes poniendo límites a las leyes aprobadas por autoridades electas o, incluso, las cortes son amenazadas con reformas judiciales o acusadas de intentar llevar a cabo “golpes de estado” para proteger intereses de una minoría.

Ahora, cuando las Cortes son atacadas públicamente por el ejecutivo por dictar sentencias que contradicen sus deseos y políticas, las y los ocupantes de la Corte pueden tener dos tipos de reacciones: *a*) defender la independencia política de la institución –lo que muchas veces requiere talento y estrategia política que en muchas ocasiones los jueces no suelen mostrar, ni tener dado el aislamiento (autoimpuesto) político y social que caracteriza a la función judicial– o *b*) ignorar los ataques políticos al poder judicial y considerar que involucrarse en dar una respuesta articulada no es competencia de las y los jueces, pues el poder judicial “habla con sus sentencias”. La primera reacción crea un escenario político de contrapesos efectivos entre el poder judicial y el ejecutivo, pero también aumenta los

niveles de polarización, pues por un lado se tiende a reclamar que los jueces no son electos directamente por el pueblo por lo que carecen de legitimidad para anular leyes, mientras que por el otro se señala que en una democracia constitucional se espera que el poder esté dividido y no recaiga en una sola persona o partido y, que sean los jueces, nombrados por su trayectoria (carrera judicial) y/o perfil profesional (sistema reconocimiento) los que contrapesen el poder de la mayoría encarnada en una figura ejecutiva. La segunda tiende a crear escenarios de riesgo democrático profundo, pues si el poder judicial no elabora una estrategia articulada para detener los embates políticos, el ejecutivo pasará a ataques más sustantivos, que simplemente emitir declaraciones en contra de los jueces. Si los ataques no le funcionan como disuasor, el ejecutivo puede recurrir a reformas judiciales para socavar su independencia, purgas judiciales (despedirles o retirarles antes de tiempo) o incrementar los asientos en la Corte (nombrando a sus leales y creando una mayoría que favorecerá las políticas de su preferencia).

Cuando las Cortes son capturadas vía las purgas judiciales y o su ampliación, entonces se configura el escenario buscado por estos “falsos demócratas” (para ponerlo en palabras de Levitsky y Zibblat, 2018): utilizan el poder judicial para, por la vía constitucional, operar sus movimientos antidemocráticos y vestirlos de legalidad. Así le piden a su Corte pronunciarse sobre la reelección, los límites a las libertades de prensa, académica y/o de asociación, las reglas electorales para la competencia de la oposición o sobre la autonomía y poder de organismos de supervisión y auditoría. Destacan en esta dinámica los casos de Nayib Bukele en El Salvador, Daniel Ortega en Nicaragua o Evo Morales en Bolivia.

Ahora cuando las Cortes resisten los embates autocratizantes del ejecutivo, entonces lo que se observa son sentencias que buscan limitar las políticas antidemocráticas, polarizantes e incluso las expresiones de odio y posverdad construidas por el ejecutivo y sus partidarios para socavar el trabajo de las y los jueces. Del mismo modo, para resistir los embates del ejecutivo, las Cortes tienden a trabajar de manera sistemática en mejorar su imagen y, por tanto, la legitimidad frente al público, creando mecanismos de transparencia, alianzas con grupos de la sociedad civil o, incluso, observatorios de justicia.

De acuerdo con una base datos original que concentra declaraciones en contra del poder judicial desde los poderes ejecutivo y legislativo (centrando en el análisis de las declaraciones de miembros del partido político del presidente), la siguiente sección presenta un mapa de los ataques al

poder judicial en el sexenio de López Obrador, que contribuye a arrojar luz sobre las dinámicas de erosión democrática en México.

## RADIOGRAFÍA DE LOS ATAQUES AL PODER JUDICIAL EN MÉXICO

### *Ataques desde el ejecutivo*

Desde su llegada al poder en 2018, el presidente López Obrador ha impulsado políticas y emitido decretos que tanto la oposición, como la ciudadanía, han encontrado controversiales y, por tanto, han acudido a los tribunales federales. Vía amparos, controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, la oposición y los ciudadanos han buscado limitar el poder de normativas que en su parecer vulneran derechos. Las resoluciones de la SCJN, los tribunales y sus jueces han dado la razón, en diversas ocasiones, a las y los quejosos, lo que significa que los proyectos del ejecutivo han sido suspendidos o echados abajo. Esto ha derivado en ataques del presidente y su partido al poder judicial.

Tomando como base la literatura en política judicial, el tipo de declaración en contra del poder judicial que encontramos en las versiones estenográficas de las conferencias matutinas del presidente y en las sesiones de pleno de las Cámaras, se identificaron cinco tipos de categorías de ataque: críticas a la separación de poderes, deslegitimación de la función judicial, reducción de salarios y presupuesto y amenazas de reforma judicial. Con relación a esta última, se identificó una categoría adicional que cae en “reforma judicial” y que no es amenaza, sino una reforma judicial que estuvo diseñada en la presidencia de la SCJN, por un ministro cercano al presidente, para combatir el problema grave de nepotismo y organización interna que había salido a la luz en 2018, a partir de una investigación de la organización Mexicanos contra la Corrupción (Ríos, 2018).<sup>3</sup> Dicha reforma, al estar orientada a corregir el problema de nepotismo en el poder judicial, generó

<sup>3</sup> Con base en datos del Consejo de la Judicatura Federal, esta investigación mostró las amplias y consolidadas redes de nepotismo al interior del poder judicial. Ríos Figueroa destaca en esta investigación cómo 51% de las y los titulares de algunos tribunales de circuito y juzgados de distrito tienen al menos un familiar adscrito al poder judicial federal (2018, p. 7). Por ejemplo, tribunales y juzgados federales en Jalisco, Tlaxcala y Nuevo León se destacaron porque 70% de los titulares (jueces o magistrado) tienen al menos un familiar adscrito trabajando para el poder judicial (2018, p. 27).

declaraciones que cuestionaban, desde una perspectiva diferente y basada en evidencia, el actuar del poder judicial.

Adicionalmente, otra vía que ha generado ataques del ejecutivo al poder judicial está vinculada a algunos de los proyectos de la agenda del presidente, como los relacionados con “la austeridad”, lo que lo ha empujado –desde inicios de su sexenio– a criticar a las y los jueces por tener salarios más altos que el del presidente. Por ejemplo, durante los primeros 30 días de su gobierno (diciembre de 2018) AMLO realizó diversas declaraciones en su conferencia de prensa matutina, en las que critica de manera soterrada pero también abiertamente la remuneración que reciben los jueces:

Yo voy a ser respetuoso de lo que decidan los jueces en esta materia (reducir su salario), pero creo que no puede haber Gobierno rico con pueblo pobre.

Son ofensivos los salarios de los altos funcionarios públicos en el país y, de manera particular, en el Poder Judicial, llegan a reunir hasta 600 mil pesos mensuales.

Acerca de la visita a la Suprema Corte. Voy al acto [...] Voy porque no existe ningún problema con el Poder Judicial. Hay diferencias, discrepancias, normales, somos poderes autónomos, independientes. Hay que acostumbrarnos a eso. Ahora tenemos una discrepancia por el asunto de los sueldos de los ministros, de magistrados, de jueces, inclusive, que consideramos nosotros están ganando mucho. Y ya hay una ley que establece que ningún servidor público puede ganar más que lo que obtiene el presidente de la república.

Los jueces, los magistrados se están amparando, porque no quieren que se les disminuya el salario.<sup>4</sup>

Las y los jueces se defendieron de las declaraciones y ataques del presidente mediante dos vías: la primera fue a través de posicionamientos públicos de la Asociación Nacional de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito del Poder Judicial de la Federación, que conglomeró a la mayoría de los jueces del poder judicial federal (Aguilar, 2024); estos posicionamientos buscaron dar a conocer a la opinión pública que, por mandato constitucional (art. 94), el salario de los jueces no puede ser reducido durante el encargo. La otra vía fue mediante la interposición de amparos en contra de

<sup>4</sup> Ataques al Poder Judicial 2023 [base de datos]. AMLO, 6, 10 y 13 de diciembre de 2018.

la medida presidencial, con el objetivo de suspender los efectos de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos.

En los primeros dos semestres del gobierno de AMLO, las declaraciones sobre el poder judicial fueron sobre todo para criticar los salarios de jueces y funcionarios de alto nivel en organismos autónomos, así como las resoluciones de amparo. Adicionalmente, durante este periodo y, siguiendo el mismo modelo que los presidentes en sexenios anteriores, López Obrador realizó diversas declaraciones criticando y acusando a las y los jueces por sus decisiones de dejar en libertad a acusados de delincuencia organizada, y de quienes la autoridad ministerial no logró presentar suficientes pruebas para que los jueces emitieran una sentencia condenatoria, o bien, se verificó que el debido proceso fue violentado (detenciones arbitrarias, torturas o incomunicación).

Y lo mismo, si los jueces siguen dejando en libertad a presuntos delincuentes, vamos a seguir insistiendo en que debe de reformarse el Poder Judicial con todo respeto.

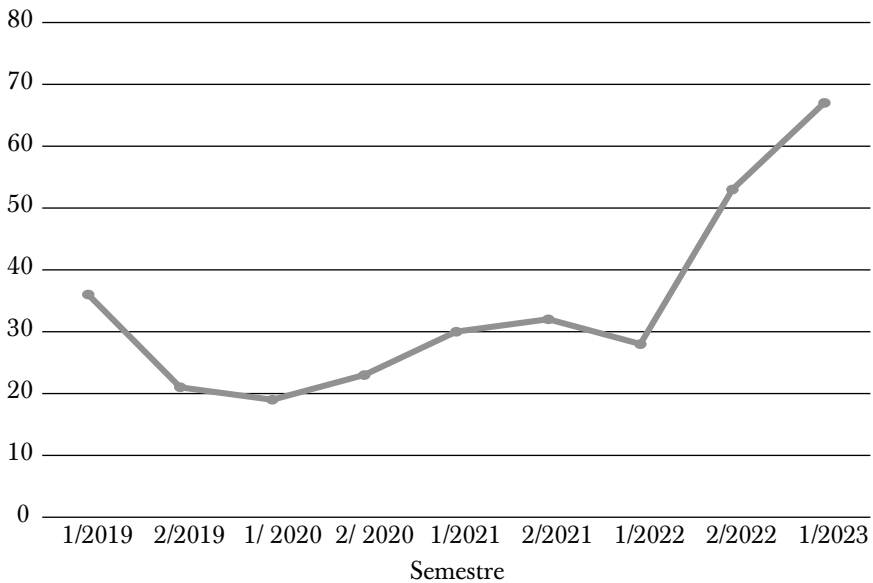
No aceptamos el que haya corrupción en el Poder Judicial. Somos respetuosos de la independencia del Poder Judicial, pero cada vez que un juez libere a un presunto delincuente con elementos legaloides de forma, no de fondo, que, porque está mal integrado el expediente o cualquier otra excusa, lo vamos a denunciar aquí.

Pero se detienen a presuntos delincuentes, tardan tres días, cinco días y quedan libres, y el argumento o la excusa es que no están bien integradas las averiguaciones, que no se cumplió con el debido proceso y que esto da pie para que un juez deje en libertad a un presunto delincuente, que salen hasta riéndose, hasta festejando, burlándose de la autoridad.<sup>5</sup>

Las declaraciones de López Obrador en contra o para desprestigiar el poder judicial federal muestran una tendencia al alza desde el inicio de su gobierno (véase gráfica 1), particularmente, en el periodo posterior a las elecciones intermedias de 2021, en el que su partido político perdió la mayoría en el Congreso, esto es, cuando el presidente se quedó sin la posibilidad de reformar la Constitución y tuvo que optar por introducir reformas a leyes secundarias. Estas reformas para las que no requiere los votos de los

<sup>5</sup> Ataques al Poder Judicial 2023 [base de datos]. AMLO, 12 de septiembre, 1 de abril y 12 de marzo de 2019.

Gráfica 1. Número de declaraciones del ejecutivo en contra del poder judicial, 2019-2023



Fuente: Ataques al Poder Judicial 2023 [base de datos].

partidos de oposición, son las que han sido llevadas a la Corte para que revise su constitucionalidad. Desde 2019 y hasta junio de 2023 se realizaron 1 358 conferencias matutinas. Durante este periodo, el presidente elaboró declaraciones y argumentos que cuestionaban la integridad y legitimidad del poder judicial en 312 ocasiones y cuando se considera a los asistentes (periodistas y funcionarios públicos) el número de declaraciones en contra sube a 408.<sup>6</sup> En la gráfica 1 se aprecia la evolución por semestre de las declaraciones del presidente en contra de ministros(as), magistrados(as) y jueces.

A partir de 2021, el presidente ya no sólo criticaba a las y los jueces por tener un salario más alto que el suyo, sino que cuestionó las decisiones del poder judicial, sus sentencias, su organización interna y su compromiso con la legalidad. Asimismo, en diversas ocasiones le exigió “respetuosamen-

<sup>6</sup> Ataques al Poder Judicial 2023 [base de datos].

te” a la scjn que “resuelvan lo más pronto posible”, apegados “al espíritu y letra de la Constitución”; también acusó a jueces y ministros de corrupción, comportamientos indebidos, influyentismo (*sic*), perversidad, y de ser protectores de delincuentes de cuello blanco o de violar la constitución.<sup>7</sup>

[...] yo nada más llamo, exhorto a que en el mismo Poder Judicial se trate este asunto que se vaya limpiando de corrupción, que se actúe con integridad, con honestidad, que no haya asociación delictuosa, vinculación de jueces, de magistrados con grupos de intereses creados, con la delincuencia común y con la delincuencia de cuello blanco; que el Poder Judicial esté a la altura de las circunstancias.<sup>8</sup>

Aprovecho para hacer un llamado a los ministros de la Corte, porque hoy van a resolver sobre un tema fiscal, que, si no lo revisan a fondo y resuelven por influyentismo, por consigna, van a dañar a la hacienda pública.<sup>9</sup>

[...] imagínense el Poder Judicial y en particular la Suprema Corte, que está completamente en contra de nosotros y de la transformación del país, que forma parte también del mismo grupo conservador y corrupto, al grado que ayer me llegó una información acerca que la presidenta de la Suprema Corte. No es eso del chat, no, no, no, eso es... No, no, otra cosa que me preocupó más.<sup>10</sup>

Durante su sexenio, el presidente fue aumentando la intensidad de sus ataques, particularmente, en momentos en el que las decisiones de la Corte no le favorecían. A pesar de esto, conviene señalar que, en sus declaraciones durante sus primeros tres años de gobierno, destacan también sus loas al presidente de la scjn, el ministro Arturo Zaldívar (2019-2022), uno de los aliados del presidente en la Suprema Corte y quien se encargaría de diseñar una reforma al poder judicial, con el objetivo de corregir problemas de nepotismo y corrupción: “El presidente de la Suprema Corte, el ministro Zaldívar, es un hombre íntegro, recto, honesto, con vocación justiciera, en su último informe dedicó casi todo el tiempo a hablar del combate a la corrupción arriba”.<sup>11</sup> En la gráfica 1 se puede apreciar esta “luna de miel” con

<sup>7</sup> Ataques al Poder Judicial 2023 [base de datos].

<sup>8</sup> Ataques al Poder Judicial 2023 [base de datos]. AMLO, 12 de agosto de 2019.

<sup>9</sup> Ataques al Poder Judicial 2023 [base de datos]. AMLO, 14 de junio de 2023.

<sup>10</sup> Ataques al Poder Judicial 2023 [base de datos]. AMLO, 19 de mayo de 2023.

<sup>11</sup> Ataques al Poder Judicial 2023 [base de datos]. Conferencia matutina del 2 de julio de 2020.

el poder judicial en el periodo 2019-2020, cuando el número de ataques del ejecutivo al poder judicial es el más bajo.

En el quinto año de gobierno de López Obrador se verifica un incremento significativo y directo en ataques del ejecutivo al poder judicial. La mayoría de ellos son consecuencia de la declaración de inconstitucionalidad, por parte de la SCJN, de reformas clave (a leyes secundarias) para el partido del presidente y su gobierno, como la reforma electoral, mejor conocido como Plan B, la Guardia Nacional, la Ley General de Ciencia y Tecnología, entre otras. Las sentencias de la SCJN desataron la furia del presidente. Esto puede observarse durante el primer semestre de 2023: de 132 conferencias matutinas que se revisaron, en 67 de ellas el presidente atacó a las y los ministros de la SCJN, esto es, en más de 50% de sus conferencias matutinas el presidente dedicó parte de su discurso a cuestionar las decisiones de las y los ministros y su legitimidad (véase grafica 2).

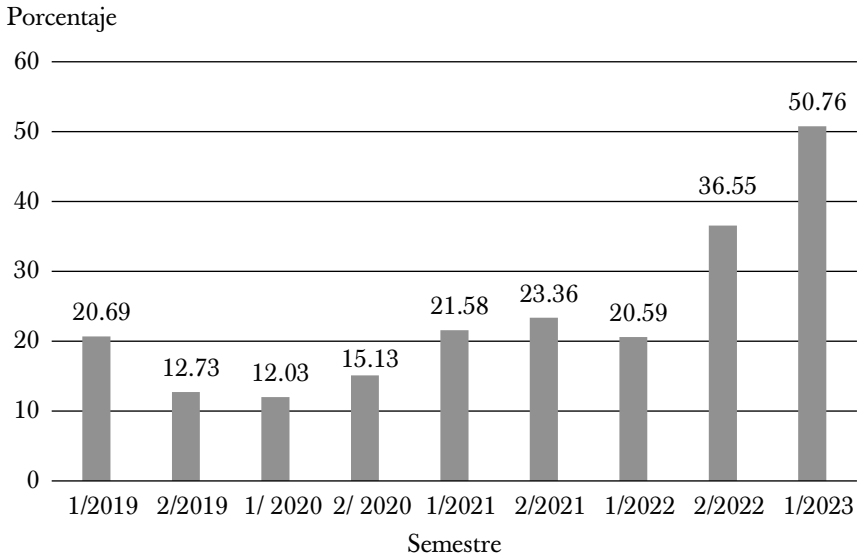
El tipo de ataques en esta ocasión se centraron en una crítica a la separación de poderes, a la legitimidad democrática del nombramiento de las y los ministros y, sobre todo, a promover una reforma judicial para que las y los ministros puedan ser elegidos en “votación directa por el pueblo”. Las declaraciones de AMLO relacionadas con una reforma judicial tuvieron un cambio de 180 grados. Durante los primeros dos años de su gobierno, el presidente declaraba con regularidad que la reforma al poder judicial tenía que venir desde adentro del poder judicial “[...] tengo confianza de que se va a limpiar el Poder Judicial, pero lo tienen que hacer ellos, lo tienen que hacer los propios integrantes del Poder Judicial [...] Y no tengo pensado presentar ninguna iniciativa de reforma constitucional en el tema del funcionamiento del Poder Judicial, aunque podría hacerlo”.<sup>12</sup> Sin embargo, esto cambió en el penúltimo año de su gobierno. En consonancia con otros autócratas en América Latina como Morales, Chávez o Bukele, el presidente y su partido formularon amenazas para reformar el poder judicial y la SCJN, pues en su opinión, no le corresponde a las y los jueces constitucionales anular las reformas aprobadas por órganos como el legislativo y el ejecutivo:

Voy a enviar una iniciativa de reforma a la Constitución, espero que para entonces en el Poder Legislativo haya una mayoría calificada que impulse la transformación, la purificación definitiva del gobierno, y que se elijan a los jueces, que el pueblo elija a jueces, a magistrados y a ministros, como se hizo

<sup>12</sup> Ataques al Poder Judicial 2023 [base de datos]. AMLO, 30 de abril y 9 de julio de 2019.



Grafica 2. Declaraciones en contra del poder judicial en las conferencias matutinas (porcentajes). 2019-2023



Fuente: ataques al Poder Judicial 2023 [base de datos].

en la época del presidente Juárez, que el pueblo elegía a los integrantes del Poder Judicial, bajo requisitos para tener abogados, para tener legisladores, en este caso, jueces, magistrados, ministros, que actúen con integridad, con rectitud, que defiendan y protejan al pueblo, que no estén al servicio de la delincuencia de cuello blanco.<sup>13</sup>

[...] sí hace falta una transformación, pero que la haga el pueblo de manera democrática. Ah, porque yo fracasé. Propuse cuatro (ministros) y dos, a la primera, se deslindaron y se fueron a acomodarse al bloque conservador, claro, alegando que son independientes; sí son independientes, son independientes del pueblo.<sup>14</sup>

Y si se le pregunta a la gente –que esa sería muy buena encuesta– si está de acuerdo en que se elija, que el pueblo elija a los jueces, a los magis-

<sup>13</sup> Ataques al Poder Judicial 2023 [base de datos]. AMLO, 23 de junio de 2023.

<sup>14</sup> Ataques al Poder Judicial 2023 [base de datos]. AMLO, 20 de junio de 2023.

trados, a los ministros de la Suprema Corte, estoy seguro que la mayoría va a decir: “Sí, que se elijan”, porque sólo el pueblo, puede salvar al pueblo; sólo los clasistas, elitistas, son los únicos que piensan que el pueblo no debe de participar.<sup>15</sup>

Al ver sus políticas preferidas anuladas por el poder revisor de la corte constitucional en México, el presidente declaró que el poder judicial está “en manos de la oligarquía”, “al servicio de una minoría”, “echado a perder”.<sup>16</sup> Incluso acusó a las y los ministros de haber llevado a cabo un “golpe de Estado técnico”.

[...] van a seguir queriendo parar las obras, pero no van a poder porque, de acuerdo a la Constitución, a las leyes, tenemos nosotros el derecho de hacer obras en beneficio del pueblo [...] Una cosa es que violen la Constitución –a ver, que me digan los ministros si no la están violando– cobrando más de lo que cobra el presidente y otra es ya querer dar un golpe de Estado neutralizando al Poder Ejecutivo, o sea, que ya no ejecutemos nada. Es cancelar un poder, sería un golpe de Estado técnico.<sup>17</sup>

Los ataques de López Obrador al poder judicial tienen varias consecuencias para la democracia. Una de ellas es que generan información equivocada sobre la legitimidad democrática de los jueces que desde el periodo de transición no se pone en duda: las y los ministros son elegidos indirectamente por la ciudadanía votante, pues es el ejecutivo y el Senado (votados en elecciones democráticas) quienes nombran a los jueces por un periodo de quince años. Claramente este proceso puede ser mejorado para que los jueces sean más independientes. Como el mismo presidente alude en su declaración, de las cuatro ministras y ministros que nombró, dos responden a sus intereses mientras que los otros son independientes. Un mecanismo en donde, además del Senado y el ejecutivo, participe la sociedad civil organizada en la selección de perfiles que llegan a la SCJN evitaría que el ejecutivo pueda presionar a las y los ministros para que voten las preferencias del presidente, o bien, evitar que tengan vía libre una vez que el Senado rechaza la terna enviada por el presidente dos veces. Sin embargo, cambiar

<sup>15</sup> Ataques al Poder Judicial 2023 [base de datos]. AMLO, 23 de mayo de 2023.

<sup>16</sup> Ataques al Poder Judicial 2023 [base de datos].

<sup>17</sup> Ataques al Poder Judicial 2023 [base de datos]. AMLO, 29 de mayo de 2023.

el mecanismo de nombramiento por uno de elección directa empujaría la desprofesionalización de la función judicial y politizaría aún más el poder judicial, particularmente, si las listas de candidatos(as) al poder judicial son hechas por el poder legislativo, como sucede en Bolivia.

Otra consecuencia para la democracia se puede observar vía la profundización del desprestigio del poder judicial entre la ciudadanía. Un discurso en el que se acusa a jueces de que “violan la Constitución”, que forman parte del “supremo poder conservador”, o que “protegen a los potentados”,<sup>18</sup> prepara el terreno para que sea la gente también la que reclame una reforma constitucional que socave la independencia del poder judicial.

Adicionalmente a los ataques del presidente López Obrador, durante las conferencias matutinas, otros miembros del poder ejecutivo, como las y los secretarios de Estado y funcionarios de alto nivel de la administración pública federal, han usado –desde inicios del sexenio– el pódium de la conferencia matutina para formular descalificaciones, acusaciones y cuestionamientos a la integridad y legitimidad del poder judicial y sus jueces.

Suspende un juez, violando el concepto elemental del amparo, suspende la ley que aprobó el Congreso, la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores [...] esta es una barbaridad, es un sistema de saqueo, es algo pensado para que desaparezca la CFE.<sup>19</sup>

La decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de declarar inconstitucional la transferencia de la Guardia Nacional a la Secretaría de la Defensa Nacional deja a los ciudadanos en la posibilidad de volver a los tiempos de Genaro García Luna.<sup>20</sup>

Me voy a permitir presentar tres casos en los que se observan a jueces que favorecen de alguna manera con sus decisiones a los delincuentes.<sup>21</sup>

Los ataques al poder judicial por parte de las y los secretarios de Estado y otros funcionarios de la administración pública federal están relacionados con temas similares a los expresados por el presidente; particularmente, critican y se sienten incómodos con la separación de poderes, el debido pro-

<sup>18</sup> Ataques al Poder Judicial 2023 [base de datos].

<sup>19</sup> Ataques al Poder Judicial 2023 [base de datos]. Funcionario del ejecutivo, 26 de marzo de 2021.

<sup>20</sup> Ataques al Poder Judicial 2023 [base de datos]. Funcionario del ejecutivo, 19 de abril de 2023.

<sup>21</sup> Ataques al Poder Judicial 2023 [base de datos]. Funcionario del ejecutivo, 17 de marzo de 2023.

ceso o la imparcialidad de las decisiones judiciales. Varios de estos funcionarios(as) elaboraron los argumentos anteriores para defender las políticas que, desde la Fiscalía General de la República, la Secretaría de la Defensa Nacional o la Secretaría de Energía estaban buscando implementar, como la ley de industria eléctrica o la Guardia Nacional.

### *Ataques desde el Legislativo*

El poder legislativo (Senado y Cámara de Diputados) y, particularmente, el partido político MORENA (y sus aliados como el Partido del Trabajo y el Partido Verde) también han expresado, en diversas ocasiones, ataques, cuestionamientos y descalificaciones a legitimidad del poder judicial y al trabajo jurisdiccional de sus miembros. Desde la tribuna de la Cámara de Diputados o de la Cámara de Senadores, las diputadas(os) o las senadoras(es) de MORENA han acusado a los jueces del poder judicial federal de corruptos, “traidores a la patria”, de invadir y usurpar los poderes del legislativo, de abusar de su poder al revisar la constitucionalidad de las leyes, de ostentar privilegios que van en contra del pueblo (Base de datos Ataques Poder Judicial 2023). En el periodo que va de septiembre de 2018 a abril de 2023, las diputadas(os) han elaborado declaraciones desde la tribuna legislativa en más de 130 ocasiones, mientras que los senadores(as) elaboraron argumentos en contra del poder judicial en más de 174 ocasiones (véase gráfica 3). Estas declaraciones en contra del poder judicial se hicieron en 22% del total de las sesiones (periodo diciembre 2018 a junio de 2023) para el caso de la Cámara de Diputados y 19% para la Cámara de Senadores.<sup>22</sup>

Al igual que el presidente, durante los primeros cuatro meses de ejercicio (septiembre a diciembre de 2018), el partido del presidente y sus aliados se dedicaron a criticar el presupuesto y las remuneraciones de los miembros del poder judicial y las resoluciones que obtuvieron para suspender los efectos de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos.

Déjenme darles algunos números de lo que hicieron cuando estaban en el poder, déjenme darles los datos del despilfarro. Tenemos ministros de la

<sup>22</sup> Ataques al Poder Judicial 2023 [base de datos].

Corte, consejeros del INE, magistrados del TRIFE (...) Todos que ganan más de 2 millones 300 mil pesos al año.<sup>23</sup>

No se quieran escudar en la autonomía del Poder Judicial, cuando el trasfondo es evidente. Las y los mexicanos ya se dieron cuenta, ustedes, señoras y señores jueces y magistrados, no están dispuestos a perder sus privilegios, no están dispuestos a aceptar que se les reduzcan los sueldos y no se atreven a decirlo así.<sup>24</sup>

Aquí hemos dicho, y lo reiteramos, se debe de acabar de una vez por todas con los abusos y excesos que representan los millonarios salarios de Ministros y Magistrados del Poder Judicial.<sup>25</sup>

La gráfica 3 muestra también que las declaraciones en contra del poder judicial por parte de los diputados fueron particularmente recurrentes durante el segundo semestre de 2020 y el primero de 2021. Las declaraciones del periodo 2020-2021 en esta Cámara estuvieron enmarcadas por la reforma judicial presentada por el poder ejecutivo. La propuesta de Ley Orgánica del poder judicial si bien avanzaba la profesionalización de la carrera judicial, la paridad de género y los controles para corregir el nepotismo al interior del poder judicial, también introducía una cláusula que ampliaba el periodo de encargo del ministro presidente de la scjn, de 2022 a 2024 (cuando el presidente concluye sus funciones). Esta modificación fue disputada por la oposición pues era inconstitucional, además de que mantenía al ministro preferido de AMLO en el espacio con más poder en la scjn y el Consejo de la Judicatura Federal.

Por qué les preocupa tanto que un hombre probo, que un hombre honesto, que un hombre comprometido, con una impresionante trayectoria en el Poder Judicial se haga cargo de la aplicación de esta reforma, se haga cargo de la responsabilidad de erradicar los monstruosos niveles de corrupción que hay en el Poder Judicial. Sostengo que es el poder más corrompido del país, el nepotismo y los lastres enormes que arrastra el Poder Judicial.<sup>26</sup>

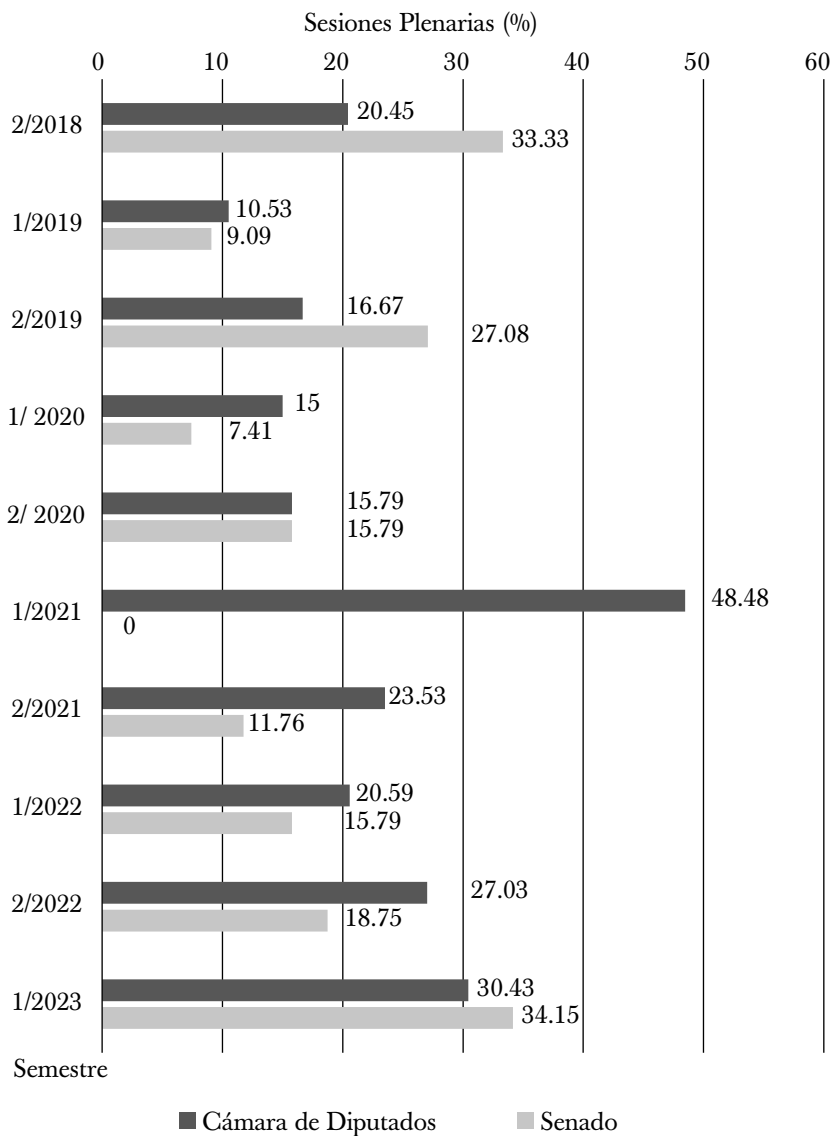
<sup>23</sup> Ataques al Poder Judicial 2023 [base de datos]. Diputado de MORENA, 13 de septiembre de 2018.

<sup>24</sup> Ataques al Poder Judicial 2023 [base de datos]. Diputada del PT, 13 de diciembre de 2018.

<sup>25</sup> Ataques al Poder Judicial 2023 [base de datos]. Senadora de MORENA, 20 de diciembre de 2018.

<sup>26</sup> Ataques al Poder Judicial 2023 [base de datos]. Diputado del PT, 22 de abril de 2021.

Gráfica 3. Número de declaraciones de legisladores en contra del poder judicial. 2018-2023



Fuente: base de datos Ataques al Poder Judicial 2023.

Asimismo, durante este periodo se revisaron, por parte del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), varios casos relacionados con la integridad de las campañas electorales y se anularon algunas candidaturas de MORENA, relacionados con los topes a los gastos de campaña. Esto desató ataques de los legisladores de MORENA, en este caso, a las y los magistrados del TEPJF.

Los órganos electorales conformados por traidores nunca vieron esto. Por eso ahora los guerrerenses consideramos que se les pasó la mano con la desproporcional y excesiva sanción a nuestro candidato a la gubernatura de Guerrero. Quieren soltar al tigre sin que les importe quién lo amarre. Por eso, al mismo tiempo que condenamos el golpe a la democracia, estoy llamando a la serenidad frente a la adversidad y el golpe a la democracia en Guerrero. No vamos a caer en provocaciones y no debemos olvidar que nuestro movimiento es pacífico y por objetivos superiores a los cargos, como lo es la transformación del país. Pero en esta Cámara de Diputados no estamos pintados, debimos haber actuado a fondo respecto al INE, al Poder Judicial de la Federación y al Tribunal Electoral, precisamente por haber violado los más altos principios de la justicia y la democracia. Aún podemos hacerlo, es una aclamación popular.<sup>27</sup>

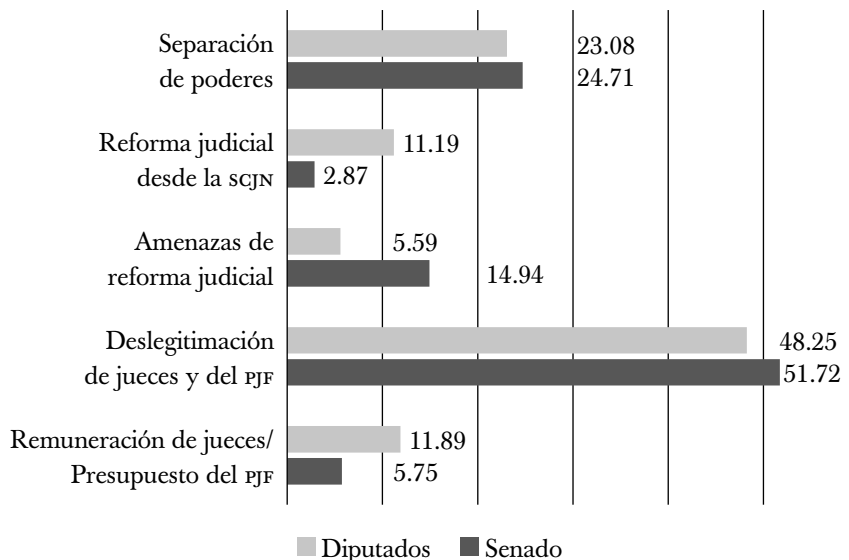
En el caso del Senado de la república, las declaraciones en contra del poder judicial son particularmente altas durante el primer semestre de 2023 (véase gráfica 3). Durante este periodo las y los senadores amenazaron a los jueces con una reforma (amenaza RJ, en la gráfica 4) para dismantelar la “casta llena de privilegios” que habita el poder judicial.<sup>28</sup> Asimismo, les acusaron de usurpar las facultades del legislativo y entrometerse en su vida interna, de violentar la separación de poderes y “querer legislar”. En el caso del Senado, la categoría “separación de poderes” es la segunda en donde se concentran más declaraciones en contra del poder judicial durante el periodo analizado (véase gráfica 4).

De hecho, en una de sus sesiones durante este periodo, uno de los puntos aprobados por la Junta de la Mesa Directiva para su discusión en el pleno se denominó “El golpismo de la Suprema Corte de Justicia de la

<sup>27</sup> Ataques al Poder Judicial 2023 [base de datos]. Diputado de MORENA, 28 de abril de 2021.

<sup>28</sup> Ataques al Poder Judicial 2023 [base de datos]. Senador de MORENA, 9 de mayo de 2023.

Gráfica 4. Tipo de declaraciones del legislativo en contra del poder judicial (%). 2018-2023



Fuente: Ataques al Poder Judicial 2023 [base de datos].

Nación y la reforma del Poder Judicial”.<sup>29</sup> Lo anterior como reacción a la declaratoria de inconstitucionalidad de algunas leyes promulgadas por el ejecutivo o el legislativo, como la relacionada con la propaganda gubernamental o el Plan B:

[...] lo que estamos viviendo es un signo de debilitamiento de nuestra democracia y del Estado de derecho ante el creciente poder de la juristocracia [...] Como representantes electos por el pueblo es nuestra responsabilidad legislar en su nombre [...] nos comprometimos a cambiar el *statu quo* de desigualdad y de injusticia que ha vivido México. El Poder Judicial debería actuar como un garante de la justicia y la equidad, no como una barrera para el cambio.

<sup>29</sup> Ataques al Poder Judicial 2023 [base de datos]. Sesión de la Comisión Permanente, 9 de mayo de 2023.



Si permitimos que el Poder Judicial siga entrometiéndose en las funciones que corresponden a los poderes, estaríamos permitiendo que los jueces sean quienes gobiernen y quienes legislen.<sup>30</sup>

Durante este periodo, las y los senadores comenzaron a hablar del Plan C, esto es, de reformar y “obradorizar”, el poder judicial cambiando el proceso de nominación de las y los jueces: “Por eso justamente vamos a hacer que sean electos, para que tengan que responder y comprometerse de cara al pueblo de México.”<sup>31</sup> A pesar de no tener mayoría, MORENA presentó en el Senado un proyecto de decreto para reformar el artículo 94 de la Constitución, para que las y los jueces y magistrados federales, magistrados del ТЕРЖФ y ministros de la SCJN se elijan por voto popular. En la iniciativa de ocho hojas, el senador argumenta como motivación que “si el poder ejecutivo y legislativo es sometido a consideración popular, *lo justo* sería que también el poder judicial” y propone agregar al artículo 94 constitucional que “la elección del poder judicial será directa y en los términos que disponga la ley electoral” (Armenta, 2023a, pp. 1 y 8). El procedimiento mediante el cual se seleccionarían las y los candidatos a jueces, magistrados y ministros no fue explicado con claridad. Algunos diputados y senadores de MORENA declararon a los medios que sería “un abogado que tenga las características de probada honestidad, honorabilidad, respeto a la ley, conducta, todos estos aspectos que tienen que ver con la idoneidad” (Armenta, 2023b), mientras que otros señalaron que los poderes ejecutivo, legislativo y judicial seleccionarían a los integrantes de un comité técnico que se ocuparía de evaluar los perfiles para que puedan participar en la elección popular. Así, al igual que el presidente, las y los senadores enarbolaron una retórica de amenaza de reforma profunda al poder judicial. De hecho, 15% del total de las declaraciones de los senadores en contra del poder judicial fueron “Amenazas de Reforma Judicial (RJ)” (véase gráfica 4).

La gráfica 4 muestra también que el tipo de declaración en contra del poder judicial que fue más prominente tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores fue la “Deslegitimación y ataques” que concentra 52% en el caso de los diputados y 48% en el caso de los senadores (véase gráfica 4). El tipo de argumentos que se elaboraron en esta categoría estaban dirigidos a socavar el trabajo jurisdiccional de las y los jueces, su integridad,

<sup>30</sup> Ataques al Poder Judicial 2023 [base de datos]. Senadora de MORENA, 9 y 31 de mayo de 2023.

<sup>31</sup> Ataques al Poder Judicial 2023 [base de datos]. Senador de MORENA, 28 de junio de 2023.

acusarles de corrupción, de actitudes facciosas, de estar al servicio de intereses extranjeros, privados o del crimen organizado, o de no estar “con este país (y pertenecer) a una élite que durante siglos ha terminado por distribuir la riqueza de la nación entre pocos privilegiados”.<sup>32</sup> En este tipo de declaraciones se pueden identificar algunas que atacan directamente a personas con nombre y apellido o bien elaboran un discurso de rencor y odio: “Sólo diré que desde que la ministra presidente Norma Piña llegó a la presidencia de la Corte, previo a una maniobra brutal para desacreditar a una mujer ejemplar, ha sido desastroso, faccioso, majadero, el actuar del Poder Judicial.”<sup>33</sup>

## CONCLUSIONES

Los ataques a la integridad y legitimidad del poder judicial son uno de los movimientos preferidos tanto por líderes o grupos con tendencias autocráticas para dismantlar la independencia del poder judicial y, en consecuencia, poner el régimen en la ruta de la erosión democrática. Como se observa en diversas de las declaraciones recuperadas para el caso de México, el presidente y su partido en las Cámaras desean gobernar sin ser vigilados o llamados a rendir cuentas. Desprecian el poder judicial porque no lo controlan y porque sus sentencias limitan los proyectos impulsados por el presidente.

Los ataques desde las instituciones del Estado a las y los jueces en México nos muestran, como decíamos al inicio, dos tendencias: *a)* el poder judicial federal (SCJN, TEPJF, tribunales de circuito y juzgados de distrito) heredado de la transición democrática, a pesar de las falencias y retos institucionales que todavía enfrenta en diversas materias, es un poder que a partir de diversas de sus sentencias ha mostrado estar dispuesto a poner límites a las ambiciones autocratizantes del poder ejecutivo y su partido y *b)* la erosión de la democracia está en marcha. Declarar que el poder judicial necesita reformarse para erradicar la corrupción, el nepotismo o la protección de los intereses de la mayoría son ofertas que la ciudadanía está más que dispuesta a tomar sin importar el medio para alcanzar el fin, esto es, sin considerar que en el camino se pierda uno de los logros más sustantivos de la transición democrática: la independencia judicial. Entonces, como señala Przeworski (2019), sigilosamente se busca dismantlar legalmente las instituciones de

<sup>32</sup> Ataques al Poder Judicial 2023 [base de datos]. Diputado de MORENA, 5 de octubre de 2021.

<sup>33</sup> Ataques al Poder Judicial 2023 [base de datos]. Senador de MORENA, 31 de mayo de 2023.

la democracia. En el caso de México, el poder judicial ha experimentado amenazas, intimidaciones y ataques, pero también una purga (el exministro Eduardo Medina Mora o la renuncia voluntaria de Arturo Zaldívar) que permitieron al presidente y a su partido hacer dos nombramientos adicionales en la SCJN, que no estaban previstos durante su mandato.

La experiencia comparada muestra que los ataques se pueden profundizar hasta que se captura el poder judicial y se usa para manipular o cambiar las reglas del juego democrático (caso Bukele en El Salvador); o bien, pueden ser revertidos por Cortes activas que se asumen defensoras de la democracia (caso Brasil durante Bolsonaro). Durante la mayor parte del sexenio de AMLO, el poder judicial federal ha buscado resistir las intimidaciones y embates del ejecutivo y el legislativo, ya sea a través de algunas de sus sentencias, o bien, de manifestaciones públicas para defender la independencia judicial. Incluso, la SCJN ha seguido recientemente la ruta de otros tribunales para mejorar su comunicación con el público y avanzar en la “justicia abierta”, traduciéndole a la ciudadanía sus sentencias o explicándole los mecanismos constitucionales con los que cuenta el poder judicial para revisar la ley; pero también con algunos ministros y la SCJN llegando al público a través de plataformas digitales como Twitter y TikTok. Así, la Corte busca aumentar el conocimiento que la ciudadanía tiene de su actividad jurisdiccional, pero sobre todo mejorar su legitimidad. Esto puede contribuir a enfrentar los movimientos de retroceso democrático que se han observado en México en los últimos años.

Sin embargo, para que el poder judicial resista los ataques y evite ser capturado como ocurrió en Hungría, Polonia, Turquía o El Salvador se pueden pensar dos rutas. La primera tiene que ver con una ciudadanía que exija, como AMLO, una transformación del poder judicial pero no vía la elección directa de jueces, sino mediante la participación ciudadana en el proceso de nombramiento de ministros: la creación de un comité técnico integrado por miembros de la sociedad civil para la selección de una terna con los mejores perfiles, que sea votada por el Senado. Como bien ha señalado el Observatorio Ciudadano Designaciones Públicas y otras organizaciones civiles como México Evalúa, las ternas que hoy manda el ejecutivo para la Corte están compuestas por “cuotas y cuates”. Lo que se consiguió en la transición, como vimos, resulta en independencia judicial y esta puede ser fortalecida para evitar que las ministras y ministros nombrados por el ejecutivo en turno sientan que deben decidir con base en las preferencias del presidente.

En segundo lugar, el poder judicial necesita defenderse a sí mismo. Para resistir los ataques que, como vimos en este capítulo, son sobre todo

intimidatorios y de amenazas a su independencia, las y los jueces requieren estrategias activas como una comunicación más asertiva con su público, transparencia y rendición de cuentas, concursos públicos de oposición, y un compromiso más firme con la democracia y sus valores que pueda verse a través de sus sentencias. Tras el triunfo de Claudia Sheinbaun, AMLO y MORENA en la elección de 2024, la aprobación del Plan C, especialmente lo que respecta al poder judicial, es virtualmente un hecho. Conviene recordar que tan pronto como FIDEZ (Hungría), Ley y Justicia (Polonia) y Nuevas Ideas (El Salvador) obtuvieron mayoría en el legislativo aprobaron junto con sus ejecutivos la captura y el desmantelamiento de la Corte constitucional y del poder judicial. Si queremos que la democracia persista, el poder judicial tiene que estar a la altura para detener la erosión y el rompimiento democrático.

## LISTA DE REFERENCIAS

- Aguiar, A. (2020, mayo). *Courts and the constitutional erosion of democracy*. Users Working Papers. Series 2020:31. The Varieties of Democracy Institute. Recuperado de [https://www.v-dem.net/media/publications/uwp\\_31\\_final.pdf](https://www.v-dem.net/media/publications/uwp_31_final.pdf) [Consulta: 4 de junio de 2019.]
- Aguiar, A. (2022). Understanding the judiciary from the inside. The legal culture of judges in Mexico. *Justice System Journal*, 43(4), 576-592.
- Aguiar, A. (2023). Courts and the judicial erosion of democracy in Latin America. *Politics & Policy*, 51(1), 7-25.
- Aguiar, A. (2024). *Legal culture, sociopolitical origins and professional careers of judges in Mexico*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Armenta, A. (2023a). Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el Artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Gaceta del Senado*. Recuperado de [https://www.senado.gob.mx/65/gaceta\\_del\\_senado/documento/133339](https://www.senado.gob.mx/65/gaceta_del_senado/documento/133339) [Consulta: 10 de julio de 2023.]
- Armenta, A. (2023b). Versión estenográfica de la conferencia de prensa del senador Alejandro Armenta Mier, presidente de la Mesa Directiva del Senado de la República. *Senado de la República*. Recuperado de <https://comunicacionsocial.senado.gob.mx/informacion/comunicados/5533-version-estenografica-de-la-conferencia-de-prensa-del-senador-alejandro-armenta-mier-presidente-de-la-mesa-directiva-del-senado-de-la-republica> [Consulta: 10 de julio de 2023.]

- Ataques al Poder Judicial 2023 [Base de datos]. Aguiar Aguilar, A. y México, S. Recuperado de <https://aguiarazul.wordpress.com/contact/> [Disponible bajo solicitud].
- Bermeo, N. (2016). On Democratic Backsliding. *Journal of Democracy*, 27(1), 519.
- Boese, V., Alizada, N., Lundstedt, M., Morrison, K., Natsika, N., Sato, Y., Tai, H. y Lindberg, S. (2022). *Autocratization changing Nature? Democracy Report 2022*. Varieties of Democracy Institute (V-Dem). Recuperado de [https://v-dem.net/media/publications/dr\\_2022.pdf](https://v-dem.net/media/publications/dr_2022.pdf) [Consulta: 3 de junio de 2023.]
- Castagnola, A. (2020). La trampa de la manipulación judicial: Un análisis histórico del control político de la Suprema Corte Argentina. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 29(1), 49-79.
- Epstein, L. y Knight, J. (2000). Toward a strategic revolution in judicial politics: A look back, a look Ahead. *Political Research Quarterly*, 53(3), 625-661.
- Gamboa, L. (2022). *Resisting Backsliding. Opposition Strategies against the Erosion of Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gargarella, R. (2022). From “democratic erosion” to “a conversation among equals”. *Revus. Journal for Constitutional Theory and Philosophy of Law*, 47(4). Recuperado de <https://doi.org/10.4000/revus.8079>
- Ginsburg, T. (2022). The value of ‘Tyrannophobia’. *Journal of Democracy*, 33(4), 160-163.
- Ginsburg, T. y Huq, A. (2018). *How to save a constitutional democracy*. Chicago: University of Chicago Press.
- González-Ocantos, E. (2016). *Shifting legal visions: Judicial change and human rights trials in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hilbink, L. (2007). *Judges beyond politics in democracy and dictatorship: Lessons from Chile*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Inclán Oseguera, S. y Casildo, C. (s. a.). La independencia judicial y el poder de revisión constitucional en contextos de erosión democrática. En A. Aguiar Aguilar (ed.), *El poder judicial en acción. Perspectivas desde los derechos, la erosión democrática y la integridad electoral*. México: Tirant Lo Blanch/ITESO.
- Ingram, M. (2016). *Crafting courts in new democracies: The politics of subnational judicial reform in Brazil and Mexico*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kneuer, M. (2021). Unravelling democratic erosion: Who drives the slow death of democracy, and how? *Democratization*, 28(8), 1442-1462.
- Llanos, M., Heyl, C., Stroh, A. y Weber, C. (2015). Informal interference in the judiciary in new democracies: a comparison of six African and Latin American cases. *Democratization*, 23(7), 1236-1253.
- Levitsky, S. y Way, L. (2010). *Competitive authoritarianism: hybrid regimes after the cold war*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Levitsky, S. y Ziblatt, D. (2018). *How democracies die*. Nueva York: Crown Publishing Group.
- Lührmann, A. y Lindberg, S. (2019). A third wave of autocratization is here: what is new about it? *Democratization*, 26(7), 1095-1113.
- Magaloni, B. (2003). Authoritarianism, democracy and the Supreme Court: horizontal exchange and the rule of law in Mexico. En S. Mainwaring y C. Welna (eds.), *Democratic Accountability in Latin America* (pp. 266-306). Nueva York: Oxford University Press.
- Medina Torres, L. E. y Ramírez Meza, H. A. Z. (2024). Las decisiones judiciales de la SCJN en contexto de polarización. En A. Aguiar Aguilar (ed.), *El Poder judicial en acción. Perspectivas desde los derechos, la erosión democrática y la integridad electoral*. México: Tirant Lo Blanch/ITESO.
- Miao, K. y Brownlee, J. (2022). Debate: why democracies survive. *Journal of Democracy*, 33(4), 133-149.
- Mounk, Y. y Foa, R. (2016). The danger of deconsolidation: the democratic disconnect. *Journal of Democracy*, 27(3), 5-17.
- Paez, A. "Presenta MORENA en la Permanente iniciativa para elegir a ministros por voto popular", *Crónica*, 24 de mayo de 2023. Recuperado de <https://www.cronica.com.mx/nacional/presenta-morena-permanente-iniciativa-elegir-ministros-voto-popular.html> [Consulta: 7 de junio de 2023.]
- Przeworski, A. (2019). *Crisis of democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ríos, J. (2007). Fragmentation of power and the emergence of an effective judiciary in Mexico, 1994-2002. *Latin American Politics and Society*, 49(1), 31-57.
- Ríos, J. (2018). *El déficit meritocrático. Nepotismo y redes familiares en el Poder Judicial de la Federación*. Mexicanos contra la Corrupción. Recuperado de [https://www.researchgate.net/publication/335026626\\_El\\_deficit\\_meritocratico\\_Nepotismo\\_y\\_redes\\_familiares\\_en\\_el\\_Poder\\_Judicial\\_de\\_la\\_Federacion](https://www.researchgate.net/publication/335026626_El_deficit_meritocratico_Nepotismo_y_redes_familiares_en_el_Poder_Judicial_de_la_Federacion) [Consulta: 2 de marzo de 2019.]
- Schedler, A. (2006). *Electoral authoritarianism: the dynamics of unfree competition*. Colorado: Lynne Rienner Publishers.
- Segal, Jeffrey y Spaeth, Harold J. (1993). *The Supreme Court and the attitudinal model revisited*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Staton, J., Holsinger, J. y Reenock, C. (2022). *Can courts be bulwarks of democracy?: Judges and the politics of prudence*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tate, N. y Vallinder, T. (1995). *The global expansion of judicial power*. Nueva York: New York University Press.
- Waldner, D. y Lust, E. (2018). Unwelcome change: coming to terms with democratic backsliding. *Annual Review of Political Science*, 21, 93-113.

## DE LA REGULACIÓN VIRTUOSA A LA SUBVERSIÓN DEL CONSENSO DEMOCRÁTICO EN TORNO A LA TRANSPARENCIA

Jacqueline Peschard

La transparencia, hoy, es ampliamente reconocida como un principio básico de la gestión democrática de gobierno, que la somete al escrutinio público como condición necesaria para armar la rendición de cuentas del poder. Sin embargo, la transparencia es incómoda para quienes detentan el poder porque, al someterlos a la mirada de los gobernados, puede provocar que grupos antagónicos ganen terreno para promover sus intereses; puede revelar divisiones internas de las elites gobernantes, o evidenciar sus faltas, incompetencias, o violaciones a las normas, reduciendo sus márgenes de maniobra y poniendo en entredicho su autoridad. La transparencia ha conquistado un alto grado de credibilidad social al punto que cualquier política pública la invoca y la hace suya como requisito indispensable para dotarla de legitimidad democrática.

Es cierto, como dijo Norberto Bobbio hace más de 40 años, que el requisito distintivo de la democracia es el ejercicio del “poder público en público” (1986, p. 65), visible y sujeto al control y la vigilancia de todos, justamente porque con ello se reduce la asimetría informativa que existe entre el poder y los ciudadanos, la cual cada vez se ahonda más como producto de los avances tecnológicos. Empero, sólo en las últimas dos décadas se ha generalizado la regulación de la transparencia en las distintas zonas del mundo para que, además de ser un valor, se haga aplicable a través de procedimientos accesibles y que sea sancionable su incumplimiento (Mendel, 2003; Roberts, 2006; Michener, 2010; Ackerman y Sandoval, 2005; Saba, 2004, y Cain, Dalton y Scarrow, 2006). Este fenómeno de expansión de las leyes de transparencia y de su complemento, el acceso a la información, tiene su raíz en la desconfianza ciudadana hacia los actores y las instituciones

políticas, en buena medida, porque los gobiernos democráticos no han ofrecido soluciones a los grandes problemas que aquejan a nuestras sociedades contemporáneas como la pobreza y la desigualdad, la falta de crecimiento económico, la corrupción, o la violencia e inseguridad. Esta circunstancia ha llevado a que las sociedades reclamen nuevas formas de participar en los asuntos públicos, más allá de las elecciones y la representación política (Han, 2013, y Rosanvallon, 2006).

Fueron varios los factores que se conjugaron para potenciar el valor de la transparencia e impulsar su regulación: 1) las transiciones a la democracia que se concentraron en la edificación de reglas e instituciones para el acceso al poder, en las que la apertura informativa cobró fuerza como un derecho de las personas a saber y conocer las decisiones y acciones de las autoridades y, sobre todo, la manera como se utilizan los recursos públicos que es el gran tema que suscita las sospechas de los ciudadanos sobre el desempeño gubernamental. Las transiciones catapultaron la demanda de someter a los gobiernos a un control externo de parte de agencias independientes que fungieran como órganos garantes de transparencia (tribunales, comisiones especializadas, u *ombudspersons*)<sup>1</sup> (Neuman, 2009) para verificar la legalidad y la probidad de sus acciones; 2) una masa crítica de ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil que militaron a favor del acceso a la información pública no sólo como un fin en sí mismo, sino como un instrumento para documentar y/o denunciar abusos y desvíos de recursos de las autoridades en compras públicas, contratación de servicios, obras de infraestructura y gastos en general y 3) la activación de organismos internacionales y regionales enfocados a garantizar la libertad de expresión y su otra cara, el acceso a la información (Relatoría Especial sobre la Libertad de Opinión y de Expresión, ONU, Relatoría para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA), lo cual ha implicado el establecimiento de sólidas reglas y criterios de interpretación sobre la naturaleza y los alcances de la información pública.

En México, estos tres factores concurrieron en un contexto favorable que llevó a que en 2002 se aprobara la primera Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPIG, 2002). En el marco de la primera alternancia en el ejecutivo federal, que implicó

<sup>1</sup> Existen tres grandes modelos de órganos garantes de transparencia: 1) el judicial que deposita en tribunales la facultad para resolver quejas por insuficiencia o negativa de información; 2) el de la comisión especializada de carácter administrativo y 3) el del *ombudsperson* que emite recomendaciones para hacer accesible la información pública.



el triunfo de un partido diferente al que había gobernado al país durante 70 años y que había mantenido un control patrimonialista sobre la información pública, se generó un amplio consenso para regular el derecho de acceso a la información pública como una vía para expandir la democracia. Es cierto que la transición a la democracia no tuvo en el centro la demanda de transparencia –no fue un tema de reforma electoral–, pero sí estuvo ahí a manera de telón de fondo. La noción de transparencia había gravitado implícitamente alrededor de la demanda de comicios con reglas del juego, conocidas de antemano por todos los contendientes y organizadas de cara a los ciudadanos y actores políticos, para que el único factor de incertidumbre fueran los resultados, producto del voto libre y secreto de los ciudadanos.

La transparencia fue heredera de la transición a la democracia y muy pronto la agenda pública la incorporó como parte del diseño de mecanismos tanto de modernización de la gestión pública, como de transferencia de poder hacia los ciudadanos (Concha, López y Tacher, 2004). Esas fueron las grandes promesas de la transparencia: 1) empoderar a los ciudadanos para dotarlos de mayor capacidad de incidencia en los asuntos públicos (Cain, Dalton y Scarrow, 2006) y 2) abrir la gestión público-gubernamental a la vigilancia de los ciudadanos para dotarla de mayor eficacia y eficiencia, para contribuir a corregir errores y a replicar buenas prácticas.

La elevada valoración social de la transparencia y su carácter de palanca de inclusión, en el contexto democratizador del país, derivó en un trayecto progresivo de reformas constitucionales y legales que, en el curso de doce años (2002-2014), llevaron a la construcción de un Sistema Nacional de Transparencia con reglas comunes para todas las dependencias públicas y sujetos obligados de transparencia, en los tres niveles de gobierno, y para todos los que recibieran recursos públicos como los partidos políticos y los sindicatos. Dichas reformas fueron producto de una importante movilización social en la que trabajaron conjuntamente la sociedad civil organizada, académicos y algunos actores gubernamentales y parlamentarios, lo cual reflejó el amplio respaldo que había alcanzado la idea de que las autoridades debían someterse a la vigilancia de los gobernados, en el contexto de los gobiernos de la transición democrática (López Ayllón, 2016).

El modelo de transparencia empezó a funcionar en el país, gracias a que los diversos actores políticos convinieron en su implantación y observancia, reconociendo como legítimas las atribuciones del órgano garante de transparencia, el Instituto Federal de Transparencia y Acceso a la Información (IFAI), para ordenar la difusión de la información pública en el ámbito

federal. La transparencia se convirtió en un bien público y los usuarios más recurrentes del acceso a la información como los periodistas, académicos, empresarios y activistas presionaron a los legisladores para que las reglas del acceso a la información se homologaran en todo el país. También pugnarono para que el IFAI se convirtiera en un organismo de carácter nacional, el Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (INAI, 2014), con amplias facultades tanto regulatorias, como para vigilar el funcionamiento de todos los sujetos obligados en el ámbito federal, así como el de sus homólogos en las entidades federativas (art. 41, frac. III, Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, LGTAIP, 2015). Ahí, el INAI se convirtió en segunda instancia para asegurar que la población obtuviera la información local.

El trayecto virtuoso de la normatividad en materia de transparencia se tradujo en una práctica social reconocida, en buena medida por el consenso que se formó alrededor de que era benéfica para el desarrollo democrático del país. Sin embargo, la llegada al poder del presidente López Obrador en 2018 trastocó la relación virtuosa entre democracia y transparencia, porque el mandatario rechazó que una institución autónoma, como el INAI, se colocara por encima del gobierno, legitimado por el voto popular, para obligarlo a entregar información en su poder. Las distintas vías que utilizó el gobierno para mermar la eficacia y la credibilidad del organismo garante de la transparencia, no fueron actos aislados, sino que formaron parte de una estrategia general para debilitar a los contrapesos del poder ejecutivo, en detrimento de nuestro incipiente entramado democrático.

La campaña de deslegitimación de estas instituciones ha tenido distintos ritmos y derivaciones, en función de la capacidad efectiva de defensa legal que ha tenido cada una de ellas y del nivel de respaldo ciudadano que concitan. La ofensiva presidencial en contra del INAI ha sido particularmente dramática, porque sin necesidad de procesar una reforma constitucional para desaparecerlo, o recortar sus atribuciones, llegó a hacerlo inoperante, aunque sólo por unos meses, gracias a la intervención de la Suprema Corte. Como resultado de lo anterior, se subvirtió el consenso democrático en el que se había sustentado la fortaleza institucional del INAI. Los reclamos de organizaciones de la sociedad civil y de periodistas y académicos por los ataques al derecho de acceso a la información pública no han tenido el suficiente impacto en la opinión pública como para frenar, o revertir el daño infligido al organismo garante y al derecho de acceso a la información.

El propósito de este capítulo es dar cuenta de cómo la política de transparencia del gobierno de López Obrador fue parte de una estrategia para concentrar el poder en manos del presidente, obstaculizando, o haciendo irrelevantes, a las instituciones que han tenido el cometido de contenerlo y limitarlo, que es la regla esencial de la democracia. El deterioro de nuestra democracia durante su gobierno corre paralelo a la tendencia a la erosión democrática que se ha venido dibujando globalmente, a lo largo de los diez últimos años y que se expresa en el debilitamiento de las instituciones de los contrapesos al poder ejecutivo (Przeworski, 2019; Ginsburg y Huq, 2018; Bauer y Becker, 2020; Laebens y Lühhmann, 2021, y Mainwaring y Pérez Liñán, 2023).<sup>2</sup>

La erosión democrática se expresa, por un lado, en el surgimiento de líderes populistas que, emanados de elecciones competidas, buscan concentrar el poder en sus manos, atropellando a las instituciones y reglas democráticas, legal e ilegalmente y, por otro, en la pérdida de apoyo social hacia la democracia –cada vez más ciudadanos están dispuestos a apoyar a un régimen autoritario, si es capaz de resolver los principales problemas que los aquejan–. Diversas organizaciones internacionales han desarrollado índices del estado actual de la democracia en el mundo y coinciden en señalar que hay un declive global, ya que en los últimos dos años se han incrementado los regímenes híbridos que combinan instituciones democráticas y autoritarias.<sup>3</sup> Además, dos terceras partes de la población mundial vive en democracias en retroceso y los populistas siguen ganando terreno (IDEA, 2022). En América Latina, sólo 48% de la población respalda a la democracia hoy, mientras que, en 2010, lo hacía 63%. El balance general es que el deterioro ha sido gradual, pero continuo, y hay países en donde “el autoritarismo está de vuelta, violentando derechos y libertades” y nuestro país se “ha vuelto tierra fértil para autoritarismos y populismos” (Latinobarómetro, 2023, p. 28).

<sup>2</sup> La literatura que, en los últimos diez años ha abordado el tema de la erosión, el desgaste, o la crisis de la democracia, lo cual ha abierto una discusión sobre los alcances de dicho deterioro, que para algunos ha significado un estancamiento, o la resiliencia, mientras que, para otros, ha trazado una ruta de franca regresión.

<sup>3</sup> “Democracy Index”, *The Economist Intelligence Unit*, 9 de febrero de 2022.

## LOS ALCANCES INSTITUCIONALES DEL CONSENSO DEMOCRÁTICO EN TORNO A LA TRANSPARENCIA

Es posible identificar tres grandes momentos en la construcción del consenso democrático alrededor de la transparencia que coinciden con los ciclos virtuosos de su regulación y que tuvieron como rasgo distintivo inscribirse en la lógica de la edificación de instituciones orientadas a fortalecer el sistema de pesos y contrapesos para limitar el hiperpresidencialismo (Marván, 2016)<sup>4</sup> y todo ese proceso concitó la participación activa de organizaciones de la sociedad civil (Escobedo, 2003).<sup>5</sup>

1) 2002: la emisión de la LFTAIPG que estableció el principio de “máxima publicidad” de la información pública, para que las reservas de información, es decir, las excepciones, fueran restringidas y estuvieran fijadas en la ley, así como la creación del IFAI como órgano administrativo y especializado para conducir el proceso de implementación de la ley y para determinar de manera *definitiva* la publicidad de la información en posesión de las instituciones del gobierno federal (López, 2004). Durante los siguientes cinco años, todos los estados y el Distrito Federal aprobaron una ley en la materia, aunque con principios, reglas y requisitos diferentes<sup>6</sup> (Merino, 2006; López y Marván, 2007).

2) 2007: la elevación a rango constitucional de la transparencia y el derecho de acceso a la información (siete párrafos añadidos al artículo 6º constitucional), para homologar las heterogéneas reglas del derecho en todo el país y potenciar el uso ciudadano del mismo. Este avance fue producto de la socialización alcanzada en estos cinco años y estuvo promovido por el propio IFAI que, para entonces, había ganado autoridad política y moral por asegurar la apertura de información y que fue respaldado por una coalición de gobiernos estatales y organizaciones de la sociedad civil.

<sup>4</sup> La transición a la democracia se enfocó principalmente en la construcción de reglas e instituciones para lograr elecciones libres, justas y competidas. Sin embargo, en ese contexto, se crearon organismos constitucionales autónomos (Banco de México, CNDH, IFE, INEGI) que tuvieron el propósito de modernizar ciertas instituciones básicas del Estado mexicano, así como fortalecer el ejercicio de derechos humanos y políticos, despojando al titular del ejecutivo del control sobre dichas instituciones.

<sup>5</sup> En mayo de 2001, un grupo de académicos y periodistas, que después se conoció como el Grupo Oaxaca, promovió la creación de una ley de acceso a la información que encontró eco en el gobierno federal y se colocó en el centro de la agenda parlamentaria.

<sup>6</sup> Algunas leyes exigían requisitos para acceder a la información como ser oriundo del estado, o identificarse y señalar el interés concreto por la información que se solicitaba y otros carecían de un órgano que garantizara la transparencia.

Esta reforma reflejó el consenso democrático que se estaba construyendo alrededor de la transparencia, caracterizado por la interlocución de instituciones gubernamentales y públicas con organizaciones de la sociedad civil.<sup>7</sup> Con esta reforma, México se colocó “a la vanguardia mundial en la política de transparencia, en las definiciones institucionales más especializadas y en la máxima utilización de la tecnología...” (Becerra, 2008, p. 85).<sup>8</sup>

3) 2014: una nueva reforma constitucional surge como oferta de campaña política<sup>9</sup> y se orienta a reforzar las capacidades institucionales en transparencia, con miras a avanzar hacia el estadio más elevado de la rendición de cuentas. La reforma implicó la extensión y universalización de los criterios más garantistas respecto del derecho de acceso a la información y el IFAI se convirtió en un organismo constitucional autónomo (INAI), de carácter nacional y con facultades ampliadas para vigilar la aplicación de la ley en todas las instituciones y poderes federales y, como última instancia, respecto de las entidades federativas. Con miras a la edificación de un Sistema Nacional de Transparencia, las resoluciones del INAI se convirtieron en *definitivas, inatacables y vinculantes* para todos los sujetos obligados,<sup>10</sup> los cuales se incrementaron para incorporar a partidos, sindicatos, fondos y fideicomisos y personas físicas y morales que utilizan recursos públicos, o realizan actos de autoridad (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos –CPEUM–, 2014, artículo 6, A-VIII). Una legislación de carácter general (Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIIP, 2015) estableció las bases mínimas para las legislaciones secundarias del ámbito federal y de todas las entidades federativas en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales. Ahí se cerró el circuito virtuoso de normatividad en transparencia que llevó a que nuestro modelo jurídico ocupara el segundo lugar en la clasificación internacional (Centre for Law and Democracy, 2023).

<sup>7</sup> El consenso democrático en torno a la transparencia se manifestó en el hecho de que fueron los gobiernos de tres entidades federativas (Zacatecas, Chihuahua y Aguascalientes), gobernadas por los tres principales partidos políticos nacionales, los que promovieron la modificación constitucional y lograron su aprobación por unanimidad, en un plazo de sólo siete meses.

<sup>8</sup> El IFAI promovió la instalación de una nueva plataforma electrónica para el acceso a la información (INFOMEX) para que pudieran aprovecharla los gobiernos locales y sus respectivos órganos garantes de transparencia.

<sup>9</sup> Como presidente electo, Enrique Peña Nieto propuso tres grandes reformas: transparencia, combate a la corrupción y contratación de publicidad oficial en medios de comunicación que habían formado parte de su Manifiesto Político como candidato en 2012.

<sup>10</sup> Sólo los asuntos jurisdiccionales de la SCJN quedaron fuera de la tutela del INAI, para ser resueltos por un comité de tres ministros (CPEUM, 2014, artículo 6, fracción A, párrafo VIII).

A partir de junio de 2003, en que entró en vigor la LFTAIPG, periodistas, académicos, integrantes de organizaciones sociales y empresariales, así como los propios servidores públicos<sup>11</sup> empezaron a hacer solicitudes de información a través del sistema electrónico que desarrolló el IFAI y que catapultó su despliegue en el ámbito federal.<sup>12</sup> Esto hizo posible que en este primer año se registraran 22 885 solicitudes de información (96% se presentó a través del mecanismo electrónico), que fueron trazando una tendencia creciente, para alcanzar las 80 000 solicitudes en 2007,<sup>13</sup> más de 200 000 en 2016 y más de 300 000 en 2022 (véase gráfica 1). Sin embargo, los demandantes de información pública del ámbito federal no se distribuyeron de manera equilibrada por las distintas zonas del país, sino que se concentraron en la capital y el Estado de México, en buena medida, porque las entidades federativas carecían de una herramienta informativa semejante a la desarrollada por el IFAI<sup>14</sup> (Becerra, 2008).

Una ley federal robusta y un IFAI con facultades legales e instrumentos técnicos para darle vigencia al derecho de acceso a la información y el amplio acuerdo entre distintos sectores gubernamentales y sociales sobre dicha normativa, permitieron que se implantara el modelo de transparencia. Sin embargo, el ejercicio ciudadano de solicitar información pública del ámbito federal se ha mantenido regionalmente centralizado, aun después de que, en 2007, la plataforma informática del IFAI (INFOMEX) se compartió con todos los órganos garantes estatales y que desde 2015 existe la Plataforma Nacional de Transparencia, repositorio único de solicitudes y recursos de

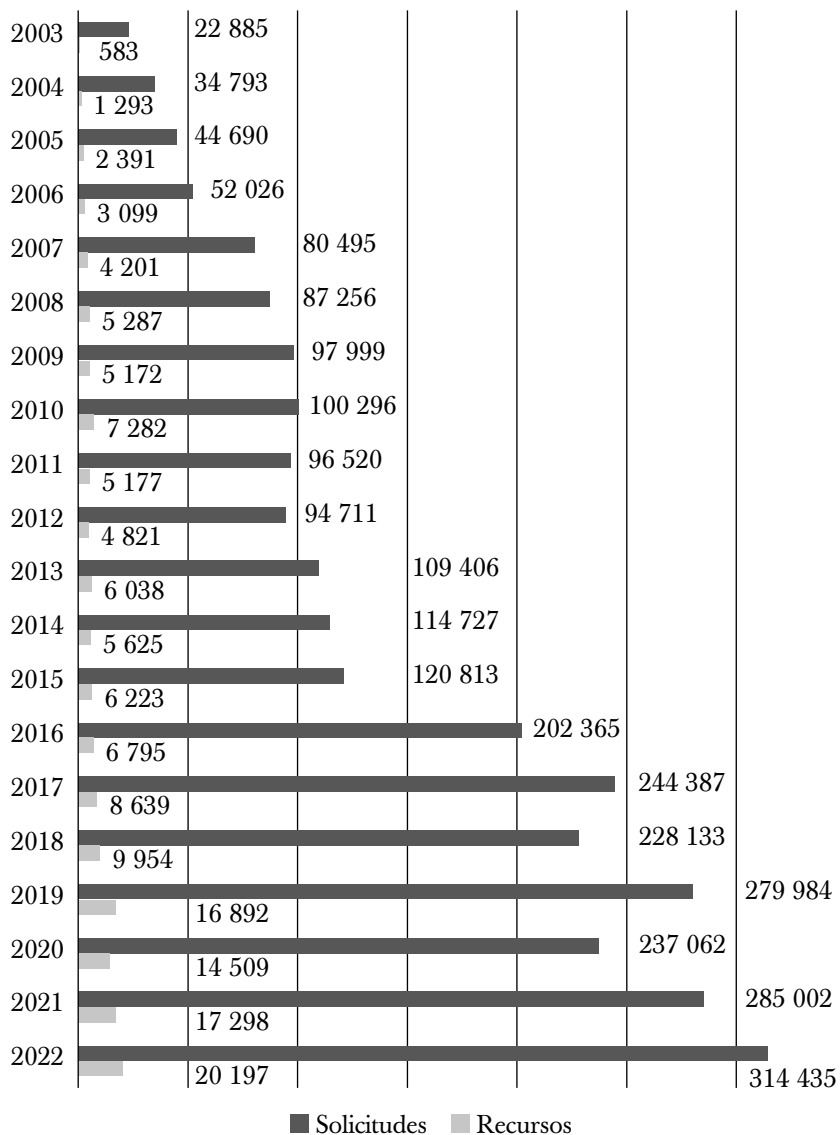
<sup>11</sup> El perfil de los solicitantes de información se ha mantenido focalizado en estas ocupaciones, de acuerdo con lo reportado voluntariamente por ellos mismos.

<sup>12</sup> El año de *vacatio legis* (de junio 2002 a junio 2003), que estableció el legislador entre la aprobación de la LFTAIPG y su entrada en vigor, permitió que se publicara el reglamento de la ley, el decreto de creación del IFAI y los diversos lineamientos para la adecuada aplicación de la norma. En dicho periodo, el IFAI desarrolló un sistema electrónico (sisi) para que los particulares interpusieran solicitudes de información y recursos de revisión (quejas o apelaciones) por malas respuestas, a través de medios electrónicos (*Marco normativo en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales*, IFAI, 2014).

<sup>13</sup> La tendencia creciente de solicitudes de información muestra saltos importantes en ocasión de las respectivas reformas en transparencia, 2007, y 2014-2015, así como de avances en la plataforma informática para facilitar la presentación de requerimientos en todo el país. En 2007, el IFAI impulsó la creación de la plataforma de INFOMEX para que los órganos garantes en las entidades federativas pudieran beneficiarse de dicha herramienta que había probado su utilidad para promover el acceso a la información.

<sup>14</sup> A manera de ejemplo, en 2005, el gobierno del Estado de México recibió 552 solicitudes de información sobre la entidad, mientras que los mexicanos realizaron 5 795 solicitudes en el sistema electrónico federal, diez veces más.

Gráfica 1. Solicitudes de información y recursos de revisión del ámbito federal, junio de 2003 a septiembre de 2022



Fuente: elaboración propia con base en INAI (2015-2022).

revisión. Para 2015, 50% de las solicitudes provenían de la capital del país, 13% del Estado de México y sólo 5% de Jalisco (Peschard, 2017, p. 187) y la desproporción se mantiene a la fecha (48.5% de la Ciudad de México, 10.7% del Estado de México y 4.1% de Jalisco). La persistente centralización de solicitantes de información federal es producto de la concentración del capital social existente en materia de demanda y utilización de la información, que constituye uno de los déficits estructurales más claros de nuestro sistema político (véase gráfica 2).

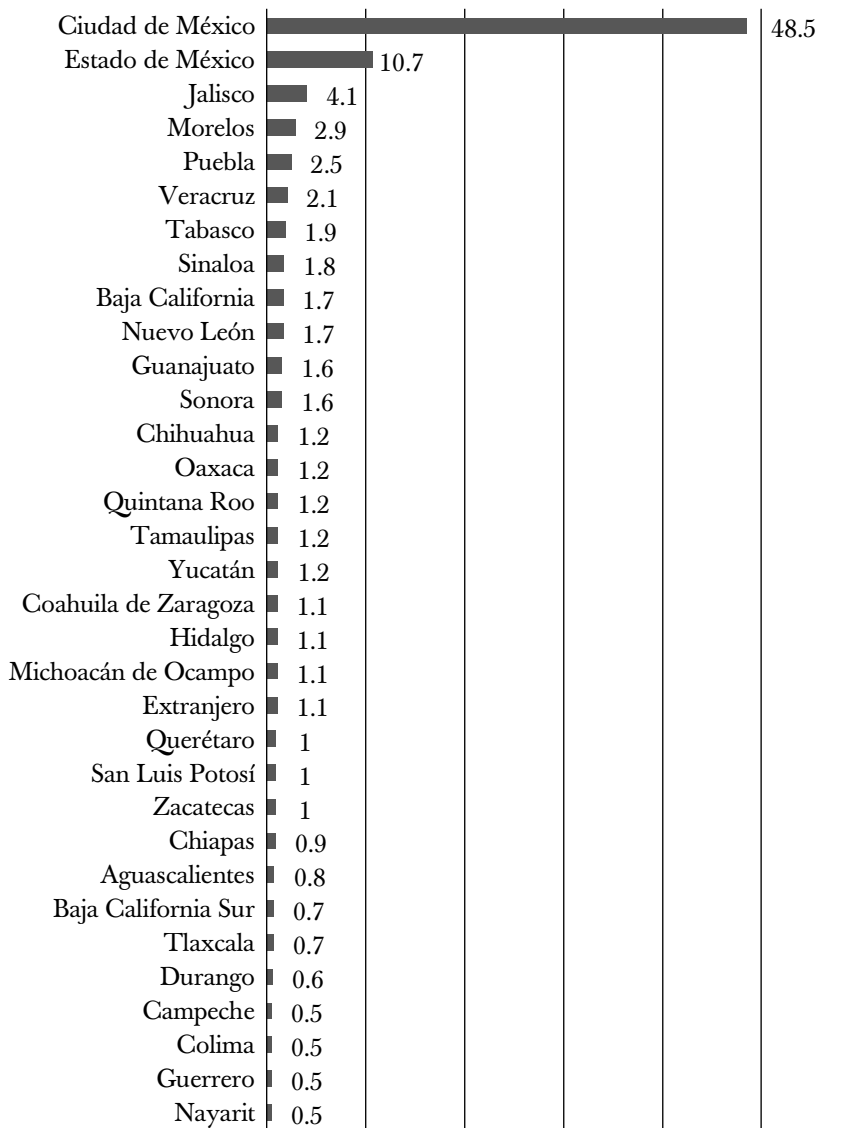
El acceso a la información se complementa con los recursos de revisión que son las quejas que interponen los particulares ante el órgano garante por negativas de información y, aunque en términos absolutos, estos han venido incrementándose, al pasar de 500 en 2003, a 4 000 en 2007, 8 000 en 2017 y 20 000 en 2022, la proporción de estos respecto de las solicitudes de información se ha mantenido en porcentajes estables que oscilan entre 5 y 6% a lo largo del tiempo (véase gráfica 1). Estos porcentajes hablan de que la mayoría de las respuestas de las autoridades, o sujetos obligados, sí ofrecen la información (formalmente, 60% son respuestas favorables) y, aunque no sabemos si la baja proporción de quejas se debe a que los solicitantes están conformes con lo que se les ofrece, o más bien desconfían que sirva de algo someter la queja, el hecho de que se pueda interponer un recurso ante el INAI, por vía electrónica y de manera gratuita, y que se resuelva en tiempos perentorios, fue uno de los grandes activos del modelo de transparencia.

Las cifras respecto del tipo de respuesta que otorgan los sujetos obligados a los solicitantes muestran que el esquema de transparencia funciona bien, en general, pues, además de que, en promedio, dos terceras partes de los requerimientos de información se responden afirmativamente; entre 17 y 27% se remite al particular a sitios de internet en donde, en principio, está publicada la información. En cambio, las respuestas negativas se dividen entre las que niegan la información por estar clasificada como reservada o confidencial (en promedio 1.6%), 2% por ser inexistente y 8% porque la entidad se declara incompetente para poseer la información (véase cuadro 1).

Sin embargo, cuando se analizan las solicitudes sobre temas relevantes, o sensibles para los gobiernos y los sujetos obligados, que derivan en recursos de revisión ante el INAI, dominan las respuestas en las que se reserva la información, o donde los sujetos obligados se declaran indebidamente incompetentes, o entregan información incompleta, o incluso errónea,



Gráfica 2. Distribución geográfica de los solicitantes de información (2022) (en %)



Fuente: INAI (2022). Informe de labores. México, INAI.

Cuadro 1. Tipos de respuestas a solicitudes de información (2018-2022)

<i>Tipo de respuesta</i>	<i>Octubre de 2017-septiembre de 2018</i>		<i>Octubre de 2018-septiembre de 2019</i>		<i>Octubre de 2019-septiembre de 2020</i>		<i>Octubre de 2020-septiembre de 2021</i>		<i>Octubre de 2021-septiembre de 2022</i>	
	<i>Total</i>	<i>%</i>	<i>Total</i>	<i>%</i>	<i>Total</i>	<i>%</i>	<i>Total</i>	<i>%</i>	<i>Total</i>	<i>%</i>
Entrega de información en medio electrónico	133 969	69.4	164 428	69.5	129 584	67.9	1 494 582	60.7	171 741	62.0
Inexistencia de la información solicitada	6 933	3.5	8 752	3.6	6 968	3.6	5 148	2	4 163	1.5
La información está disponible públicamente	35 560	17.8	39 709	16.3	32 381	16.6	15 339	27.1	76 154	27.1
Negativa por ser reservada o confidencial	3 994	2	4 156	1.7	2 965	1.5	5 067	2	3 850	1.4
No es de competencia de la unidad de transparencia	14 499	7.3	21 147	8.7	20 232	10.4	21 037	8.2	22 552	8
Total	196 748	100	240 063	100	193 522	100	257 347	100	278 460	100

Fuente: elaboración propia con datos del SISAI de la Plataforma Nacional de Transparencia e Información proporcionada por los sujetos obligados del ámbito federal; y con base en los *Informes Anuales de Actividades* del INAI 2018-2022.

motivando que el INAI las revoque, o modifique, e instruya la entrega de información (véase cuadro 2).

La lista de resoluciones relevantes de los últimos dos años muestra que buena parte de los temas sensibles para el gobierno actual son los contratos de compras gubernamentales, los gastos en obras públicas, así como las denuncias por violaciones a derechos humanos y las carpetas de investigación en las que el sujeto obligado es la Fiscalía General de la República (FGR). Mientras todo lo relativo a gastos son obligaciones de transparencia que deben estar a disposición de los particulares en la Plataforma Nacional de Transparencia, las denuncias y carpetas de investigación son documentos que, por estar en proceso, están reservados, salvo que se trate de casos de violaciones graves a derechos humanos, delitos de lesa humanidad o actos de corrupción (artículo 115, LGTAIP, 2015). En ese caso, los sujetos obligados deben ofrecer la información, o bien, argumentar con precisión y detalle por qué se reserva la misma: prueba de daño (véase cuadro 2).

Si coincidimos que la información es un bien público y que el acceso a la misma es un derecho humano fundamental, este no puede depender de que las personas elaboren solicitudes de información. El ejercicio debe de ser parte de una política pública consistente, y el primer paso que se dio en este sentido fue establecer en la ley las obligaciones de transparencia, que son la documentación que los sujetos obligados deben colocar y actualizar cada tres meses en la Plataforma Nacional de Transparencia y que el INAI y los organismos de transparencia locales deben verificar. Los datos que publica el INAI sobre el cumplimiento de las 48 obligaciones de transparencia comunes y las 87 obligaciones específicas, según el tipo de entidad o dependencia<sup>15</sup> (LGTAIP, 2015, artículos 71-80), muestran que la valoración del INAI es exageradamente positiva (alcanza, en promedio, niveles de 84% de cumplimiento y hay casos, como los de los poderes legislativo y judicial, donde las puntuaciones llegan a 100% de cumplimiento) (Puente, 2023). En realidad, la evaluación que realiza el INAI sobre dichas obligaciones es formal y no sustantiva, pues califica como bueno que en cada rubro haya, al menos, algún dato, sin indagar si está completo, actualizado y/o si está en formatos accesibles. Esta circunstancia es uno de los grandes déficits de nuestro modelo de transparencia, porque ha servido para que, con el aval

<sup>15</sup> Las obligaciones de transparencia específicas se refieren a aquella información que por sus diferentes funciones poseen o resguardan los diversos sujetos obligados, es decir, la que diferenciadamente tiene cada uno de los poderes en los tres niveles de gobierno, los organismos autónomos, los fondos y fideicomisos, los partidos políticos, los sindicatos, etcétera (LGTAIP, 2015, artículos 71-80).

Cuadro 2. Resoluciones relevantes del INAI frente a sujetos obligados de la administración pública federal (2021-2022)

<i>Expediente/ Sujeto obligado</i>	<i>Tema de la solicitud/Inconformidad</i>	<i>Sentido de la resolución</i>
2021		
411/21; ss	Contrato o acuerdo del gobierno de México con Gavi Alliance para adquirir vacuna COVID-19/Reserva de la información.	Revoca/Entrega del acuerdo en versión pública.
1993/21; SEGOB	Número de agresiones contra mujeres periodistas a pesar de ser beneficiarias del Mecanismo de Protección para Personas Defensora y Periodistas/Entrega de información que no corresponde a lo requerido.	Revoca/Realizar búsqueda amplia y exhaustiva de la información e informar el resultado.
12103/20; FGR	Versión pública de la carpeta de investigación del asesinato de una periodista en Xalapa, Veracruz/Clasificación.	Revoca/Entrega de la versión pública de la carpeta por interés público.
3795/21; FGR	Copia de la denuncia del exdirector de PEMEX que presentó por el Caso Odebrecht el 11 de agosto de 2020/ Clasificación.	Revoca/Entrega de información.
7058/21; FGR	Diversos documentos sobre la Línea 12 del Metro, incluidas las denuncias desde el inicio de sus operaciones/ Incompetencia.	Modifica/Entrega en versión pública.
14467/20; STYPS	La política laboral para personas con discapacidad y el presupuesto ejercido en ella en los sexenios de Fox, Calderón y Peña/Información incompleta.	Modifica/Realizar búsqueda amplia y exhaustiva de la información.
7997/21; SEDENA	Expediente del jefe de Estado Mayor Presidencial de 1964 a 1970/Clasificación.	Revoca/Entrega de la versión pública del expediente.

<i>Expediente/ Sujeto obligado</i>	<i>Tema de la solicitud/Inconformidad</i>	<i>Sentido de la resolución</i>
6933/21; FGR	Acceso a un acuerdo reparatorio en una carpeta de investigación por un monto de alrededor de 216 000 000 de dólares/Reserva de información.	Revoca/Informar sobre el acuerdo reparatorio.
2391/21; SS	Comprobante de pagos para la adquisición de vacunas contra la COVID-19/ Clasificación.	Modifica/Que el Comité de Transparencia confirme la clasificación de la información.
2258/21; SCJN	Una persona privada de su libertad requirió distintas leyes nacionales, ordenamientos jurídicos y jurisprudencias/ Información incompleta.	Modifica/Nueva búsqueda y entrega de información en copias simples.
08601/20; IMSS	Distintos documentos sobre el Protocolo de Seguridad Sanitaria que las empresas han realizado ante el IMSS/ Información confidencial.	Revoca/Entrega de todos los documentos solicitados en versión pública.
3849/21; Presidencia	Indultos otorgados por el titular del ejecutivo federal del 2000 al 2021/ Incompetencia.	Revoca/Nueva búsqueda exhaustiva.
10290/21; ISSSTE	Expedientes relacionados (2005-2021) con las reclamaciones en términos de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado/Inexistencia de información de 2005 a 2012.	Modifica/Nueva búsqueda exhaustiva.
4557/21; IMSS	Fundamento, formatos, requisitos y plazos de todas las obligaciones de los patrones respecto al teletrabajo/ Incompetencia.	Modifica/Asumir competencia y realizar búsqueda exhaustiva.
2022		
10737/22; CNPEVCM	Distintos datos del Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres (2021)/ Vínculo sin información.	Revoca/Búsqueda exhaustiva y entrega de la información.

<i>Expediente/ Sujeto obligado</i>	<i>Tema de la solicitud/Inconformidad</i>	<i>Sentido de la resolución</i>
9252/22; INM	Estadísticas sobre víctimas de los delitos en materia de trata de personas (2015-2021), con distintos desgloses/Información incompleta.	Modifica/Entrega de la información completa en Excel.
7544/22; FGR	Cantidad de denuncias y carpetas de investigación abiertas contra los expresidentes (2006-2018) y el actual/ Clasificación de la información.	Modifica / Entrega de la información.
9549/22; SAT	Solicitud de la condonación presentada por Argos Producciones S.A. de C.V. / Clasificación de la información.	Modifica/Entrega de la versión pública de todos los documentos.
12735/21; SEDENA	Procedimiento para actualizar datos personales en la cartilla militar, por identidad de género/Inexistencia de la información.	Revoca/Búsqueda exhaustiva.
10645/22; SNDIF	Datos sobre las supervisiones realizadas a refugios, así como los ingresos recibidos por 56 refugios/Clasificación de la información.	Modifica/Entrega de información en versión pública.
6676/22; SEMARNAT	Documentos sobre el proyecto Tren Maya (impacto ambiental, cambio de uso de suelo, etc.)/Falta de respuesta.	Ordena/Búsqueda exhaustiva y entrega de la información.
6933/21; FGR	Acuerdo reparatorio suscrito en una carpeta de investigación/Clasificación de la información.	Revoca/Entrega de la información en versión pública.
10703/21; INE	Partidos que cumplieron con las cuotas para personas LGBTIQ+ para el proceso electoral local concurrente 2020-2021/Clasificación.	Revoca/Entrega de la información.
6343/22; SESNSP	Desglose de presuntas víctimas mujeres de homicidio doloso por entidad federativa durante 2016/Información no corresponde a lo solicitado.	Revoca/Búsqueda exhaustiva y entrega de la información.

<i>Expediente/ Sujeto obligado</i>	<i>Tema de la solicitud/Inconformidad</i>	<i>Sentido de la resolución</i>
7809/21; FGR	Denuncias contra el expresidente Peña Nieto por el Caso Odebrecht/Información reservada y confidencial.	Revoca/Entrega de la información.
10945/21; PRD	Nombre del dirigente del PRD, el sueldo, prestaciones anuales, así como su declaración de impuestos y patrimonial/Falta de respuesta.	Ordena/Entrega de la información.
11955/21; INE	Los nombres de las personas inscritas en las listas de representación proporcional registradas como acción afirmativa por partido en cada circunscripción/Inf. confidencial.	Modifica/Entrega de la información.
12529/21; SRE	Desarrollador del portal de internet diplomaciacultural.mx, proceso de adjudicación y costos/Información incompleta.	Modifica/Búsqueda exhaustiva.

Fuente: INAI, *Informes de labores 2021 y 2022*, México.

del INAI, los sujetos obligados se ostentan como adalides de la transparencia, sin pruebas fehacientes de que lo sean.

Otro ejemplo que muestra que es necesario corregir procedimientos para incentivar la transparencia del poder público es el caso de las respuestas que declaran la inexistencia de la información, sin que se haya buscado correctamente, o porque existe la intención de retrasar el acceso a la información. Las quejas por inexistencias llevan a que el INAI investigue si debe existir la información y, de ser así, ordenar una nueva búsqueda y la entrega de la misma, pero esto toma tiempo. Es cierto que estadísticamente, sólo 2% de los recursos de revisión que recibe el INAI son por inexistencia (véase cuadro 1); sin embargo, cuando el Instituto analiza esas quejas al respecto, encuentra que en la mitad de ellas (49.3%), la búsqueda del sujeto obligado fue deficiente, por lo que le ordena que la busque de nuevo para entregarla, lo cual hace más tardado el acceso a la información (Cejudo y Torres, 2019).

Dado que sólo una pequeña proporción de los solicitantes de información que no recibe lo requerido (entre 5 y 6%) decide emprender el

siguiente paso de interponer una queja, o recurso de revisión ante el organismo garante, un volumen importante de solicitantes se queda sin información, contrariando el espíritu de la ley. La Métrica de Gobierno Abierto (2019), que hace una evaluación de los mecanismos de transparencia aplicados, ha demostrado que de las respuestas que se registran como positivas, porque se afirma que la información fue entregada, 36.3% pertenecía a otra categoría, porque estaba mal clasificada y, al corregir las cifras, las respuestas entregadas sólo fueron de 52% y no más de 60% y las inexistentes ascendieron de 2 a 9.3%. La conclusión del estudio es que el Sistema Nacional de Transparencia está dando por bueno un alto porcentaje de respuestas que no satisfacen los requerimientos, dando una imagen falsa de eficacia (Cejudo y Torres, 2019).

De las evaluaciones hechas a través de las tres Métricas de Gobierno Abierto (2017, 2019 y 2021) sobre el estado que guarda la transparencia y la participación en México, se ha podido concluir que los gobiernos hacen públicas sus decisiones y actuaciones vía solicitudes de información, pero, esta no siempre es clara, oportuna, completa, ni fácilmente localizable (Métrica, 2021). Los Índices de Gobierno Abierto muestran que, en 2017, el INAI alcanzó el 0.39, en una escala de 0 a 1; en 2019 mejoró, llegando al 0.52 (una mejoría de trece décimas), pero, en la medición de 2021 hubo un descenso a 0.48 puntos, mostrando que las instituciones públicas y de gobierno fueron menos transparentes respecto de los dos años anteriores y dicho patrón de comportamiento se replica en los estados y en diversos tipos de sujetos obligados.<sup>16</sup>

Abona a los retos institucionales del INAI, el hecho de que, si bien 54.8% de la población ha escuchado hablar del INAI, 48.5% considera que es difícil o muy difícil obtener información del gobierno y sólo 16.1% de la población ha consultado información en alguna página de internet, además de que 34% reportó tener mucha desconfianza en la información que el gobierno ofrece, en particular respecto de la seguridad pública (Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales [ENAIID], 2019). Estos datos explican, en parte, un contexto de relativa vulnerabilidad del INAI frente a la embestida gubernamental.

<sup>16</sup> Micrositios, INAI, 2020, 2021, 2022. *Informes de labores*. Recuperado de [www.micrositios.inai.org.mx](http://www.micrositios.inai.org.mx)



## LA SUBVERSIÓN DEL CONSENSO DEMOCRÁTICO EN MATERIA DE TRANSPARENCIA

Las malas prácticas que han detectado los ejercicios de evaluación sobre el funcionamiento del sistema de transparencia y acceso a la información, implantado en nuestro país (Métricas de Transparencia, 2007, 2010 y 2014 y Métricas de Gobierno Abierto, 2017, 2019 y 2021) han evidenciado las resistencias que existen entre los sujetos obligados para cumplir efectivamente con la Constitución y la ley. Sin embargo, es inédito el ataque que ha lanzado el presidente de la república en contra de los organismos constitucionales autónomos, que, por su naturaleza no se alinean a sus directrices y, quizás con excepción del INE, el INAI ha sido el más acosado sistemáticamente. El objetivo inmediato de los ataques presidenciales al INAI ha sido evitar que se publicite información sobre todo del manejo gubernamental de los asuntos más sensibles para la actual administración federal; en primer lugar, las grandes obras de infraestructura, que han significado transferencias constantes de recursos públicos que estaban destinados a otras tareas y programas y, además, que se conozcan detalles de las políticas sobre seguridad pública, educación, salud, entre otros. Lo más grave de todo es que para lograr su propósito, el gobierno ha violado la Constitución, y la ley y su coalición mayoritaria en el Congreso federal ha permitido que el Legislativo desacate sentencias del Poder Judicial, mermando con ello el andamiaje constitucional básico de la división de poderes y los pesos y contrapesos, esenciales para evitar abusos o arbitrariedades del gobierno. Ignorar las disposiciones normativas y no cumplir con las resoluciones judiciales, sin que haya consecuencias claras para quienes las incumplen, abona el terreno de la pérdida del Estado de Derecho, debilitando los sostenes básicos de nuestra frágil democracia.

Para subvertir el consenso democrático sobre la transparencia y hacer irrelevante al INAI, minando uno de los pilares centrales de nuestra democracia, el gobierno de López Obrador ha recurrido a cuatro tipos de acciones legales e ilegales que se han implementado desde la Presidencia, con el respaldo disciplinado de la coalición gobernante en el Congreso: 1) una política de comunicación social para desprestigiar al INAI como cabeza del sistema de transparencia; 2) el lanzamiento de reformas constitucionales y legales para despojar al INAI de su autonomía y someterlo orgánicamente al gobierno federal; 3) recortes presupuestales selectivos para mermar las capacidades institucionales del organismo garante de transparencia y 4) captura de los procesos de selección de los comisionados del INAI para evi-

tar que su Pleno reúna el quórum necesario para sesionar y poder ordenar la entrega de información pública.

### *Una política de comunicación social para desprestigiar al INAI*

AMLO ha hecho de la comunicación social una de las herramientas centrales para lograr reforzar la concentración del poder en sus manos, fomentando una hiperpolarización de la sociedad que la divide en dos flancos irreducibles: quienes están a favor de su liderazgo y quienes se le oponen, sin mediaciones posibles. Su discurso refleja dos posiciones que militan a favor de un retroceso autoritario: el desprecio por la legalidad y el rechazo a la negociación política, que es una práctica esencial para lograr acuerdos en una sociedad plural como la nuestra. Dicha polarización ha permitido generar un ambiente político que ahonda el enfrentamiento entre dos bandos opuestos, en el que el presidente tiene todos los recursos del Estado a su alcance para su proyección y para implantar una visión unanimista de la interpretación de la realidad. Al igual que otros líderes populistas, López Obrador utiliza las conferencias matutinas y su interlocución directa y sin mediaciones con “el pueblo” para dominar la agenda y la conversación públicas y denostar a instituciones y a particulares de forma arbitraria desde la más alta tribuna pública y sin posibilidad de derecho de réplica y/o de auténticas voces alternativas. Violar la ley, y/o desacatar resoluciones judiciales, que, en opinión del presidente y los legisladores, contradicen la voluntad del pueblo, impacta negativamente sobre el Estado de Derecho que es un pilar esencial de la democracia liberal (Rosanvallón, 2020).

El INAI ha sido blanco permanente de los ataques presidenciales en “las mañaneras”, desde el arranque del gobierno actual y estos se han dirigido a través de un discurso reiterativo, simplista y muy poco elaborado, pero efectivista, porque se finca en el descrédito de los funcionarios públicos de administraciones pasadas y, sobre todo, de los partidos políticos, tal como lo muestra la Encuesta Nacional de Cultura Cívica (ENCUCI, 2021).

De acuerdo con el registro de las ruedas de prensa de la Presidencia de la República, entre diciembre de 2018 y junio de 2023, el presidente mencionó 41 veces al INAI, y la gran mayoría de estas referencias (31) fueron negativas, 9 neutras y sólo una fue positiva (gráfica 3). Sin embargo, pueden apreciarse oscilaciones en la intensidad de las referencias, con una tendencia discursiva hacia una cada vez mayor denostación del Instituto, con base

siempre en los mismos argumentos. Inicialmente, se criticaba al INAI por no haber contribuido a reducir la corrupción y tener un elevado presupuesto, con altos salarios de sus comisionados, pero el presidente afirmaba que no se pretendía cambiar su naturaleza o desaparecerlo, pues “no era un asunto prioritario para el gobierno” (Conferencia matutina, 7 de diciembre de 2018). Más tarde, el discurso se fue endureciendo para proponer su desaparición, “porque todo está podrido, porque (el INAI) nació para simular que hay transparencia” (Conferencia matutina, 2 de enero de 2023).

Desde 2018, AMLO le reclamó al INAI que tuviera un presupuesto de mil millones de pesos y que sólo sirviera para mantener a una burocracia encabezada por comisionados con sueldos superiores al suyo. Esa referencia se ha mantenido como fundamento de su crítica (Conferencias matutinas, 25 de junio de 2019 y 24 de junio de 2021),<sup>17</sup> la cual no se basa en una evaluación del trabajo del INAI, sino en una calificación difusa y desinformada, ubicándolo como parte de los organismos constitucionales autónomos, creados por “el conservadurismo de la época neoliberal, con el apoyo de la sociedad civil y la prensa conservadora... para defender a las grandes empresas que saquearon al país” (Conferencia matutina, 28 de abril de 2021).

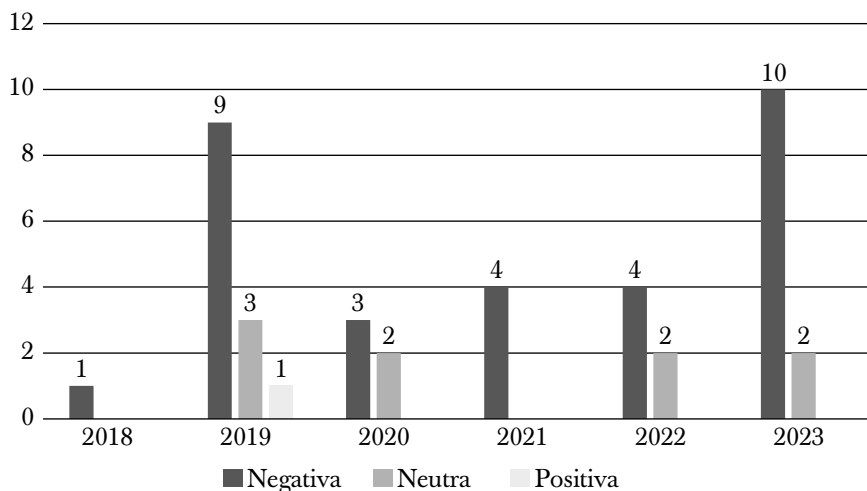
López Obrador ha utilizado recurrentemente dos ejemplos de resoluciones del INAI, para sostener que este no ha cumplido su función de otorgar información pública, faltando a la verdad: el caso de las condonaciones fiscales (*sic*) de la época de Fox<sup>18</sup> (Conferencia matutina, 25 de julio de 2019) y el de Odebrecht, que el organismo garante había reservado inicialmente, por ser parte de una carpeta de investigación en curso, pero que posteriormente desclasificó, por tratarse de un asunto de corrupción, con lo cual finalmente instruyó la entrega de la información.<sup>19</sup> Las reiteradas acusaciones de AMLO no se fundan en datos o pruebas documentadas de la actuación del INAI, sino en opiniones que, al provenir del presidente, tienen

<sup>17</sup> AMLO afirmaba que los comisionados ganaban entre 300 000 y 400 000 pesos al mes, lo cual es mentira. Más tarde agregó que desconocía si los comisionados se habían amparado frente a la Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos.

<sup>18</sup> En 2010, el entonces IFAI revocó la reserva de la información de “créditos fiscales” cancelados por el Congreso en 2008, argumentando que eran recursos públicos que el erario dejaba de percibir, por lo que eran equiparables a una erogación y todos los gastos gubernamentales son información pública (LGTAI, 2015, artículo 70). Empero, fue una resolución que el SAT se negó a acatar, abriendo un litigio entre el gobierno y el IFAI.

<sup>19</sup> La Ley General de Transparencia de 2015 amplió las excepciones a la reserva de información para que no solamente fueran asuntos de violaciones graves de derechos humanos y delitos de lesa humanidad, para incorporar a aquellos vinculados con actos de corrupción (LGTAI, 2015, artículo 115).

Gráfica 3. Menciones al INAI en las conferencias matutinas  
(dic. 2018-junio 2023)



Fuente: <https://presidente.gob.mx/sala-de-prensa/transcripciones/>

un fuerte impacto en la opinión pública (Conferencias matutinas, 13 y 14 de febrero de 2019; 25 de julio de 2019; 1 al 8 de noviembre de 2019; 22 de enero de 2021; 20 de septiembre de 2022; 2 de enero de 2023).

Dos temas sobre transparencia han motivado pronunciamientos de AMLO en las mañaneras de los dos últimos años, que revelan que ignora las disposiciones normativas que la regulan, lo cual es una muestra más de su aversión por las leyes. Se trata de los sueldos de los periodistas que han sido críticos de su gobierno y el proceso de nombramiento de los comisionados del INAI. El presidente afirmó que el INAI debía dar a conocer los salarios de Loret, Aristegui, López Dóriga, Gómez Leyva, porque, aunque son personas privadas, no obligadas por la ley de transparencia, en su opinión sus ingresos son bienes públicos, porque tienen que ver con la política (Conferencia matutina, 15 de febrero de 2022).<sup>20</sup>

<sup>20</sup> Ante la protesta de periodistas por los ataques de AMLO a Loret de Mola, donde afirmaba que tenía datos sobre sus elevados ingresos, el presidente señaló que posee las pruebas, pero que el INAI no le permite darlas, en clara alusión al secreto fiscal.

Respecto del proceso de nombramiento de los comisionados del INAI que es una atribución del Senado, el presidente señaló que utilizó su “derecho constitucional” (*sic*)<sup>21</sup> para objetar a los designados en 2023, porque hubo acuerdo entre las fracciones parlamentarias para alcanzar la mayoría calificada necesaria y eso era inaceptable (Conferencia matutina, 16 de marzo de 2023). Al no haberse ocupado las vacantes de comisionados, se dejó al INAI sin el quórum necesario para sesionar, pero el presidente afirmó, “no es importante [...] porque sólo ha servido para ‘legitimar robos y ocultar información’” (Conferencia matutina, 18 de abril de 2022). Todas las menciones que desacreditan al INAI han contribuido a generar un ambiente de desconfianza hacia las funciones esenciales que desempeña, porque no hay un conocimiento amplio y extendido entre la población respecto de sus funciones y de lo que significa que estas se suspendan (Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, ENAID, 2019).

*Propuestas de reformas constitucionales para despojar al INAI de su autonomía*

La determinación de López Obrador de concentrar el poder en sus manos y debilitar, por diversas vías, a las instituciones de control sobre el ejecutivo, se sustenta en su convicción de que tiene el mandato popular de la elección de 2018. Esto lo ha llevado a plantear que, si bien los organismos constitucionales autónomos se crearon para hacerle contrapeso a los gobiernos del pasado que tenían un déficit de legitimidad democrática de origen, “en el contexto de un gobierno con un importante respaldo popular es innecesario e inexplicable que existan organismos fuera de la línea de mando presidencial, sobre todo, porque sólo han servido para aparentar” (Conferencia matutina, 3 de octubre de 2019), además de que constituyen onerosos aparatos burocráticos. De ahí que el gobierno y legisladores de MORENA hayan propuesto, en distintos momentos, reformas para regresar a los organismos autónomos a las entidades gubernamentales de las que dependían originalmente (disolver al INAI para que sus funciones se trasladen a la Secretaría de la Función Pública (SFP), o que pasen a la Auditoría

<sup>21</sup> El presidente tiene la facultad constitucional de objetar el nombramiento de los comisionados designados por el Senado (artículo 6º, fracción VIII, párrafo octavo, CPEUM, 2014).

Superior de la Federación (ASF).<sup>22</sup> Efectivamente, en marzo de 2021, AMLO anunció que presentaría una reforma administrativa para no crear aparatos burocráticos que realicen funciones que ya llevan a cabo órganos de gobierno (Conferencia matutina, 29 de marzo de 2021).

La falta de mayoría calificada de la coalición gobernante en el Congreso ha impedido que prospere dicha intención, pero el solo planteamiento es un recurso del presidente para mostrarse como víctima de los frenos que le impone la oposición y que considera una suerte de conspiración en su contra, lo cual es una de las características de los líderes populistas que rechazan cualquier responsabilidad pública (Urbinati, 2020).

### *Recortes presupuestales selectivos para limitar las funciones del INAI*

Gracias a la mayoría absoluta de MORENA y sus aliados en la Cámara de Diputados, el INAI ha visto recortado su presupuesto, como ha sucedido con otros de los organismos constitucionales autónomos, aunque de manera selectiva y diferenciada, para mostrar el nivel de rechazo específico que se tiene hacia cada uno de ellos, en los diferentes momentos. Al observar el presupuesto asignado al INAI desde 2018, es posible apreciar un fuerte ajuste a la baja de 18% en 2019 y de 2.5% para 2020, aunque después ha tenido algunos incrementos, pero sin haber alcanzado la cifra que originalmente tenía asignada en 2018 (véase gráfica 4). Parece ser que la asignación presupuestaria se establece en función del nivel de confrontación pública que existe entre el gobierno y el organismo autónomo en cada coyuntura.

Por otra parte, en 2019, el salario de los comisionados del INAI se redujo por efecto de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, de suerte que para 2022, la baja nominal de sus remuneraciones era de 20.3% respecto de 2018. A diferencia de lo que sucedió con funcionarios de otros organismos autónomos que recurrieron al amparo en contra del recorte salarial, los comisionados del INAI decidieron no confrontarse con el gobierno<sup>23</sup> (Micrositios, 2020). No obstante, AMLO ha declarado que desconoce si los comisionados interpusieron algún amparo (Conferencia matutina, 24 de junio de 2021), pero aun así no ha dejado de acusarlos de

<sup>22</sup> "Alejandro Armenta, presidente del Senado, propone desaparecer al INAI", *El Universal*, 27 de abril de 2023. Recuperado de <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/alejandro-armenta-presidente-del-senado-propone-desaparecer-al-inai/>

<sup>23</sup> Micrositios, INAI, 2020. *Informes de labores*. Recuperado de [www.micrositios.inai.org.mx](http://www.micrositios.inai.org.mx)

tener elevados ingresos por encima de la ley. Aunque los datos públicos muestran que los comisionados del INAI no ganan más que el presidente (Plataforma Nacional de Transparencia, 5 de julio de 2023), el discurso presidencial es particularmente sensible para la opinión pública que tiene la mirada puesta en los salarios de los altos funcionarios que siempre se perciben como excesivos respecto de los promedios salariales del grueso de la población.<sup>24</sup>

### *Captura presidencial del nombramiento de los comisionados del INAI*

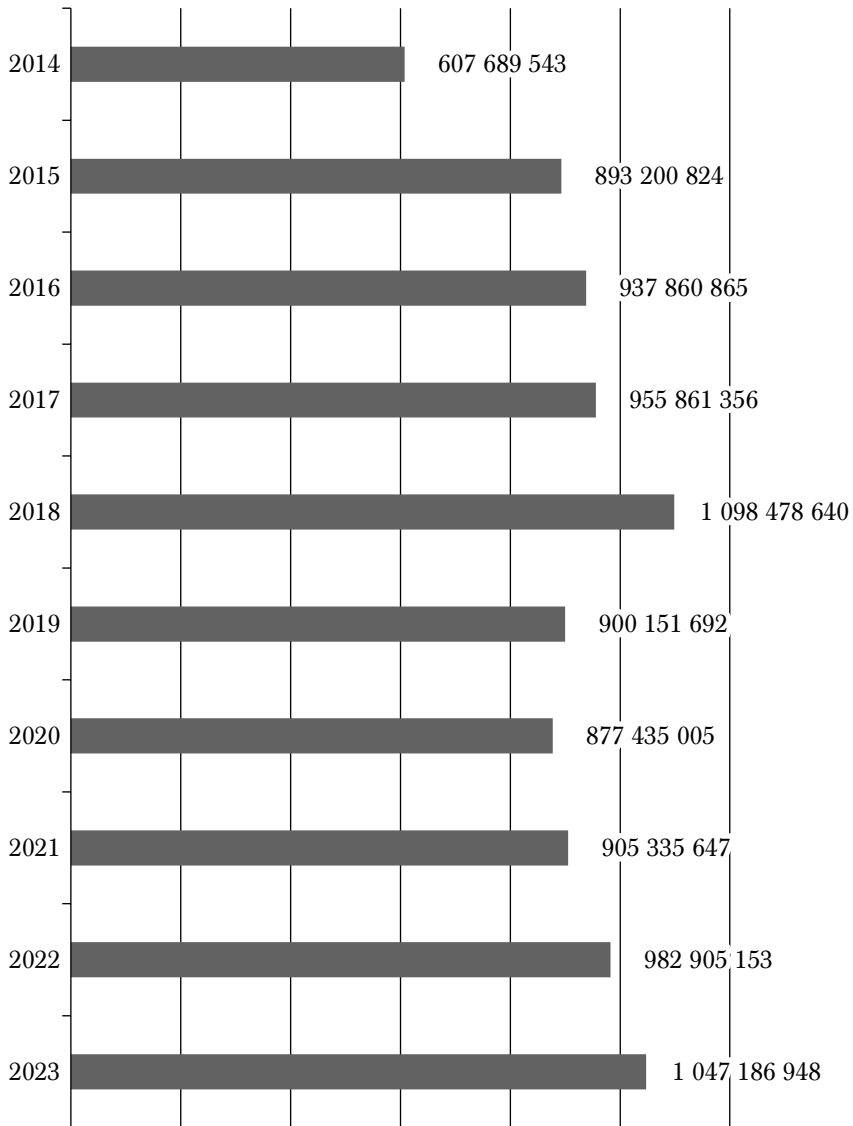
El artículo 33 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información (2017) establece que para que el órgano de dirección del INAI (Pleno) pueda sesionar, requiere de un quórum de cinco de los siete comisionados. El hecho de que la Constitución faculte al Senado para designar a los comisionados por mayoría calificada, con la posibilidad de que el presidente de la república objete dicho nombramiento, se consideró como una fórmula adecuada porque permitía la intervención de dos de los poderes, a fin de evitar la captura del proceso por parte de alguno de ellos. Sin embargo, la existencia, hoy, de una mayoría compacta de la coalición gobernante en el Congreso, disciplinada al titular del ejecutivo, ha derivado en procesos de nombramiento controlados por el presidente de la república, haciendo intrascendente la intervención del legislativo.

En abril de 2022, dos comisionados del INAI concluyeron su encargo y el Senado inició el proceso de nombramiento de los relevos. La falta de mayoría calificada de MORENA y sus aliados fue el mayor incentivo para que la oposición elevara el costo de su colaboración en el proceso de nombramiento, lo que llevó a que este se aplazara durante un año. No fue sino hasta el 1 marzo de 2023, cuando faltando un mes para que un comisionado más concluyera su periodo y el Pleno del INAI se quedara sin quórum para sesionar, aunado a que una jueza había dictado la suspensión de un juicio de amparo promovido por el Consejo Consultivo del INAI, para que el Senado cumpliera con hacer los nombramientos<sup>25</sup> que este seleccionó a

<sup>24</sup> El sueldo neto mensual de los comisionados en 2023 es de 110 346.05, mientras que el del presidente es de \$122 257.

<sup>25</sup> Fue Francisco Ciscomani, integrante del Consejo Consultivo del INAI, quien promovió el amparo en contra de la JUCOPO por incumplir con el nombramiento de los dos comisionados. "Jueza ordena al Senado nombrar a los tres comisionados del INAI", *El Economista*, 2 de mayo de

Gráfica 4. Evolución del presupuesto del INAI (2014-2022)  
en millones de pesos



Fuente: elaboración propia a partir de los PEF 2014-2023.



los dos comisionados pendientes. Empero, el 15 de marzo, AMLO echó mano de su facultad para objetar los nombramientos (art. 6º constitucional, inciso VIII, párrafo 8), reclamando que habían sido producto de una negociación con adversarios, lo cual era inaceptable. Para el presidente, la negociación política que es una práctica indispensable en una sociedad plural, está reñida con su visión unanímista de las decisiones de su gobierno que no acepta interlocución alguna con quienes no comulgan con sus políticas.<sup>26</sup>

Después de que el 1 de abril de 2023, cuando el INAI quedó paralizado, tanto la oposición en el Senado, como organizaciones de la sociedad civil, e incluso, instancias internacionales como la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de la ONU, se manifestaron en contra del bloqueo a los nombramientos, el líder de la Junta de Coordinación Política del Senado (JUCOPO) anunció un nuevo acuerdo para nombrar al sustituto del comisionado saliente, pero al final, la mayoría morenista rompió el acuerdo, por instrucciones presidenciales.<sup>27</sup>

Los recursos legales existentes para controvertir la omisión de la JUCOPO, llevaron a la intervención del poder judicial que ha sido la institución de contención por excelencia de los abusos actuales del poder ejecutivo. Sin embargo, a pesar de que dos resoluciones judiciales –ante juicios de amparo– han sido favorables a la causa del INAI, el Senado ha mantenido su posición de desacatarlas. Los recursos promovidos por el INAI ante la SCJN inicialmente no corrieron la misma suerte, ya que un recurso de reclamación para poder sesionar con sólo cuatro comisionados fue rechazado por la ministra Loretta Ortiz, y no prosperó la controversia constitucional porque aunque recibió el respaldo de la mayoría de ocho ministros, dado que la propuesta presentada al pleno por la ministra Ortiz había sido rechazarla, fue necesario que se realizara un nuevo proyecto de sentencia, lo cual retrasó su puesta en vigor.<sup>28</sup>

El problema de la inoperancia del INAI es que deja sin resolver los recursos de revisión acumulados (al 1 de abril, había 16 894 recursos pen-

---

2023. Recuperado de <https://www.economista.com.mx/politica/Jueza-ordena-al-Senado-nombrar-a-los-tres-comisionados-del-Inai-20230502-0061.html>

<sup>26</sup> Los comisionados seleccionados, Rafael Alviso y Yadira Márquez, se identificaban con el líder de MORENA en la JUCOPO y con el PAN, respectivamente.

<sup>27</sup> “AMLO ordenó dejar inoperante el INAI, reveló Adán Augusto”, *El Financiero Bloomberg*, 14 de abril de 2023. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=yEjlo3rcLz8>

<sup>28</sup> La ministra Loretta Ortiz, abiertamente leal al presidente López Obrador, propuso rechazar la controversia por la omisión del Senado, con el argumento de que el Senado sí había nombrado a dos comisionados, pero el presidente los había vetado. Sólo los ministros Esquivel y Zaldívar la apoyaron.

dientes de resolver y para agosto de 2023 se habían sumado 8 314); tampoco puede atraer recursos de los organismos garantes locales. La desobediencia a la ley y los desacatos a las resoluciones judiciales como conducta normalizada de parte del Senado, atropellan el ordenamiento constitucional de la división de poderes que es el marco de protección clave de la gobernanza democrática, pavimentando el camino hacia una regresión autoritaria.

En el caso del INAI, la captura presidencial del proceso de nombramiento de sus comisionados ha sido una operación relativamente sencilla para el gobierno y su mayoría legislativa, porque ha echado mano de atribuciones legales (objetar unos nombramientos), pero también ilegales (no realizar los nombramientos y desacatar las resoluciones de jueces) de manera impune. No fue necesario armar acuerdos con las fuerzas opositoras para reformar al INAI, ni asumir la responsabilidad de despojarlo de sus facultades y su autonomía; simplemente se le paralizó, es decir, se le hizo inoperante.

Esta desinstitucionalización de la transparencia es un ejemplo de la erosión gradual de instituciones y prácticas democráticas, promovida justamente desde el titular del ejecutivo que ha aprovechado su legitimidad de origen y su respaldo popular para concentrar el poder en sus manos en detrimento de las instituciones encargadas de ser los contrapesos del poder para evitar sus abusos y sus excesos, pavimentando el camino hacia una regresión autoritaria.

## ¿PUEDEN NUESTRAS RESERVAS INSTITUCIONALES SOBREVIVIR A LA EMBESTIDA CONTRA LA TRANSPARENCIA?

La defensa del INAI desde el INAI, constitucionalmente autónomo, es una de las reservas institucionales con las que contamos para sobrevivir a los ataques gubernamentales en contra de la transparencia y sus consecuencias sobre la subversión de los consensos democráticos. Dicha reserva depende de la forma como el Instituto aprovecha sus facultades –amparos, controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad– (LGTAIP, 2015, artículo 41) para impugnar actos que significan infligir un daño a los derechos fundamentales que tutela. Para que dichos recursos prosperen, es indispensable la intervención independiente del Poder Judicial que ha sido blanco de la estrategia anticorruptores y contrapesos que ha desplegado el gobierno de López Obrador.

En sintonía con la desautorización y hasta persecución constante del INAI y del Sistema Nacional de Transparencia, el gobierno de la república emitió un decreto el 21 de noviembre de 2021 para establecer que todos los proyectos y obras prioritarias del gobierno serían clasificadas como asuntos de interés público y de seguridad nacional para evitar que tuvieran que cumplir con los permisos necesarios y las normas sobre contratación, o gasto público, impacto ambiental o uso del suelo, etc., y de transparencia. Aunque el 18 de mayo de 2023, la SCJN declaró inconstitucional dicho decreto, ese mismo día el gobierno emitió un nuevo acuerdo presidencial para declarar como asuntos de seguridad nacional proyectos de infraestructura específicos, lo que significó, en la práctica, que se anulara la sentencia judicial.<sup>29</sup> Para atacar por las distintas vías, el presidente volvió a lanzar su amenaza de reformar el proceso de nombramiento de los ministros (por voto popular) para cambiar la composición de la Corte, antes de concluir su mandato.

Este duelo entre el gobierno y las instituciones de contención del poder ejecutivo, da cuenta de que, a pesar de que estén activadas dichas reservas legales, el avance autocrático sigue en marcha. El INAI cumplió cinco meses de parálisis, dejando a los particulares sin la información pública solicitada; sin dictaminar asuntos de violación a la protección de datos personales, ni echar mano de sus facultades para controvertir las violaciones a la Constitución y las intromisiones del gobierno en sus áreas de competencia exclusivas. Empero, el 23 de agosto de 2023, la 2ª Sala de la Corte resolvió, por mayoría, el recurso de reclamación, presentado por el INAI (para controvertir lo resuelto por la ministra Loretta Ortiz), autorizando que el Pleno pudiera sesionar temporalmente con sólo cuatro comisionados, mientras el Senado no hiciera los nombramientos (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 23 de agosto de 2023). La independencia de la mayoría de los ministros permitió que la SCJN cumpliera con su función de garantizar el ejercicio de dos derechos fundamentales que habían estado frenados por la inoperancia del INAI, motivada por la omisión del Senado.

La ofensiva en contra de la transparencia por parte del gobierno federal ha tenido resultados adversos sobre diversas dimensiones de nuestra democracia: sentencias de la Corte que, en la práctica, quedan anuladas de

<sup>29</sup> B. Guillén, “La Suprema Corte invalida el acuerdo que declara las obras del Gobierno de López Obrador como seguridad nacional”, *El País*, 18 de mayo de 2023. Recuperado de <https://el-pais.com/mexico/2023-05-18/la-suprema-corte-invalida-el-acuerdo-que-declara-las-obras-del-gobierno-de-lopez-obrador-como-seguridad-nacional.html#tbl-em-lnt91mhqkhhmq0ihp8u>

golpe por los decretos del presidente López Obrador, o por claro desacato del Senado; recursos del INAI que prosperan ante el poder judicial, pero que no se acatan por parte del legislativo. Todo ello trastoca la protección básica al ejercicio de nuestros derechos fundamentales, que sólo la plena vigencia de la Constitución puede garantizar (Cossío, 2020). La subversión del consenso democrático que se construyó alrededor de la transparencia y el derecho de acceso a la información no sólo ha minado uno de los pilares esenciales de nuestra institucionalidad democrática (la defensa y garantía de dos derechos fundamentales), sino que se ha sumado a otras campañas en contra de instituciones de control y contrapeso al ejecutivo, como el propio poder judicial, en las que ha estado empeñado el gobierno federal y su máximo vocero, el presidente de la república, abonando en la dirección no sólo de una erosión democrática, sino de una regresión autoritaria.

## LISTA DE REFERENCIAS

- Ackerman, J. y Sandoval, I. (2005). *Leyes de acceso a la información en el mundo*. México: INAI (Cuadernos de Transparencia, 7).
- Bauer, M. W. y Becker, S. (2020). Democratic backsliding. Populism and public administration. *Perspectives on Public Management and Governance*, 3(1), 19-31.
- Becerra, R. (2008). Internet llega a la Constitución. El derecho de acceso a la información y los sistemas electrónicos. En P. Salazar (coord.), *El derecho de acceso a la información en la Constitución mexicana: razones, significados y consecuencias* (pp. 71-88). México: UNAM/IFAI.
- Bobbio, N. (1986). *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Cain, B., Dalton, R. y Scarrow, S. (2006). *Democracy transformed? Expanding political opportunities in advanced industrial democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Canetti, E. (1994). *Masa y poder*. Barcelona: Mucknik.
- Cejudo, G. M. y Torres, N. (2019). El problema de las inexistencias en el acceso a la información. *Animal Político*. Recuperado de: <https://animalpolitico.com/analisis/autores/intuiciones-y-evidencia/el-problema-de-las-inexistencias-en-el-acceso-a-la-informacion>
- Centre for Law and Democracy (2023). *Índice de leyes de acceso a la información (RTI Rating)*. Canadá. Recuperado de <https://law-democracy.org>
- Concha, H., López Ayllón, S. y Tacher, L. (coords.) (2004). *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.

- Conferencias matutinas* (2018-2023). Recuperado de <https://presidente.gob.mx/sala-de-prensa/transcripciones/>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)* (2014). México: Cámara de Diputados.
- Cossío, J. R. (2020). *Constitución y Estado de derecho en la actualidad*. México: UNAM (Cuadernos de Gobernabilidad y Fiscalización, núm. 12).
- “Democracy Index”, *The Economist Intelligence Unit* (9 de febrero de 2022). Recuperado de [eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2022](https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2022)
- El Economista* (2 de mayo de 2023). Recuperado de <https://www.economista.com.mx/politica/Jueza-ordena-al-Senado-nombrar-a-los-tres-comisionados-del-Inai-20230502-0061.html>
- El Financiero Bloomberg* (14 de abril de 2023). Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=yEjlo3rcLz8>
- El Universal* (27 de abril de 2023). Recuperado de <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/alejandro-armenta-presidente-del-senado-propone-desaparecer-al-inai/>
- Encuesta Nacional de Cultura Cívica (ENCUCI)* (2020). México: INEGI. Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/programas/encuci/2020>
- Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (ENAIID)*. (2019). México: INEGI. Recuperada de <https://www.inegi.org.mx/programas/enaaid/2019/>
- Escobedo, J. F. (julio-diciembre de 2003). Movilización de opinión pública en México: el caso del Grupo Oaxaca y la Ley Federal de Acceso a la Información Pública. *Derecho Comparado*, 2, 63-92.
- Guillén, B. (18 de mayo de 2023) “La Suprema Corte invalida el acuerdo que declara las obras del Gobierno de López Obrador como seguridad nacional”, *El País*. Recuperado de <https://elpais.com/mexico/2023-05-18/la-suprema-corte-invalida-el-acuerdo-que-declara-las-obras-del-gobierno-de-lopez-obrador-como-seguridad-nacional.html#tbl-em-lnt91mhqkhnq0ihp8u>
- Grinsburg, T. y Huq, A. Z. (2018). *How to save a constitutional democracy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Han, B. C. (2013). *La sociedad de la transparencia*. Barcelona: Herder.
- IDEA International (2022). *Global State of Democracy*. Recuperado de <https://www.idea.int/global-state-of-democracy-2022>
- Laebens Melisa, G. y Lürhmann, A. (2021). What halts democratic erosion. The changing role of accountability, *Democratization*. doi:10.1080/13510347.2021.1897109.

- Latinobarómetro (2023). *Informe Latinobarómetro*. Chile. Recuperado de <https://www.latinobarometro.org/>
- Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTIAP)*. (2015). México: INAI.
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTIAPG)*. (2002). México: IFAI.
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTIAP)* (2017). México: INAI.
- López Ayllón, S. (2004). La creación de la Ley Federal de Acceso a la Información en México: una perspectiva desde el ejecutivo federal. En H. Concha, S. López Ayllón y L. Tacher (coords.), *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información* (pp. 1-38). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- López Ayllón, S. (2016). El trayecto de la reforma constitucional: del derecho incierto al derecho de parte entera. En J. Peschard (coord.), *Hacia el sistema nacional de transparencia* (pp. 3-32). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- López Ayllón, S. y Cejudo, G. (2023). La evolución de la autonomía en la garantía del derecho a la información y sus efectos en el desempeño institucional. En J. Peschard (coord.), *La ruta crítica para el rescate de la transparencia*. México: SDI/UNAM.
- López Ayllón, S. y Marván, M. (coords.) (2007). *La transparencia en la república: un recuento de buenas prácticas*. México: CIDE/IFAI.
- Mainwaring, S. y Pérez Liñán, A. (2023). Why Latin American democracies are stuck. *Journal of Democracy*, 34(1), 156-70.
- Marco normativo en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales* (2014). IFAI. Recuperado de [www.inai.org.mx](http://www.inai.org.mx)
- Marván, M. (2016). Transparencia en los organismos constitucionales autónomos. En J. Peschard (coord.), *Hacia el sistema nacional de transparencia* (pp. 201-2019). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- Marván, M. (2023). A 20 años de las leyes de transparencia. Evaluación de algunos cambios. En J. Peschard (coord.), *La ruta crítica para el rescate de la transparencia*. México: SDI/UNAM.
- Mendel, T. (2003). *Freedom of information. A comparative legal survey*. París: UNESCO.
- Merino, M. (2006). Muchas políticas y un solo derecho. En S. López Ayllón, (coord.), *Democracia, transparencia y constitución. Propuestas para un debate necesario* (pp. 127-156). México: UNAM/IFAI.

- Métricas de Transparencia* (2007, 2010 y 2014). México: CIDE. Recuperado de <https://www.cide.edu>
- Métricas de Gobierno Abierto* (2017, 2019 y 2021). México: CIDE/INAI. Recuperado de <https://home.inai.org>
- Micrositios, INAI (2020, 2021, 2022). *Informes de labores*. Recuperado de [www.micrositios.inai.org.mx](http://www.micrositios.inai.org.mx)
- Michener, G. (2010). *The surrender of secrecy. Explaining the emergence of strong access to information laws*. Austin: University of Texas.
- Neuman, L. (2009). *Enforcement models. Content and context*. Washington: Banco Mundial.
- Organización de los Estados Americanos (s. a.). *Relatoría especial para la libertad de expresión*. Recuperado de <https://www.cidh.org/relatoria>
- Peña Nieto, E. (2012). *Manifiesto político*. Recuperado de <https://pri.org.mx>
- Peschard, J. (2017). *Grandes problemas. Transparencia: promesas y desafíos*. México: El Colegio de México/UNAM.
- Peschard, J.(coord.). (2023). *La ruta crítica para el rescate de la transparencia*. México: SDI, UNAM.
- Plataforma Nacional de Transparencia* (5 de julio de 2023). Recuperado de <https://www.plataformadetransparencia.org.mx>.
- Przeworski, A. (2019). *Crises of democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Puente, K. (2023). Transparencia, poder legislativo y parlamento abierto: avances y simulaciones. En J. Peschard (coord.), *La ruta crítica para el rescate de la transparencia* (pp. 143-158). México: Secretaría de Desarrollo Institucional-UNAM.
- Relatoría especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión de la ONU* (s. a.). Recuperado de <https://www.ohchr.org>
- Roberts, A. (2006). *Blacked out. Government secrecy in the information age*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rosanvallón, P. (2006). *La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*. París: Seuil.
- Rosanvallón, P. (2020). *Le siècle du populisme*. París: Seuil.
- Saba, R., (2004). El derecho de la persona a acceder a la información en poder del gobierno. *Derecho Comparado de la Información*, 3(1), 145-185.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (scjn) (23 de agosto de 2023). Recuperado de [https://bj.scjn.gob.mx/doc/sentencias-pub/nY71PloBvbG1RDkaB17T/\\*](https://bj.scjn.gob.mx/doc/sentencias-pub/nY71PloBvbG1RDkaB17T/*)
- Urbinati, N. (2020). *Yo, el pueblo. Cómo el populismo transforma la democracia*. México: INE/Grano de Sal.

## LA FIGURA PRESIDENCIAL Y LAS FUERZAS ARMADAS: SEDIMENTOS Y DESPLAZAMIENTOS DEL ORDEN AUTORITARIO

Nelson Arteaga Botello

La crisis del régimen posrevolucionario en el siglo pasado se acompañó de un incremento de la violencia política y criminal. La violencia se expandió en la misma forma que se erosionaron las estructuras de solidaridad restringidas –propias de dicho régimen– y se fortalecían lentamente las prácticas e instituciones democráticas. Desde entonces, la estrategia gubernamental para salir de la violencia se construyó activando al mismo tiempo los remanentes institucionales y simbólicos del viejo régimen como los de la democracia. El presente capítulo analiza cómo la sedimentación histórica del cargo presidencial –en tanto centro del poder político y fuente del entramado simbólico de la unidad nacional– se invoca al recurrir al ejército para labores de seguridad pública, lo que se cuestiona constantemente por actores quienes reclaman la desmilitarización aquella. El objetivo del trabajo es mostrar cómo esta disputa no se reduce a definir un tipo particular de política pública, condensa un conflicto entre las estructuras del régimen patrimonial posrevolucionario y el débil orden democrático.

Las aproximaciones que explican las políticas de seguridad pública en México se centran, por un lado, en la inercia del aparato estatal –sus burocracias y elites– y, por otro, en la fuerza o debilidad de la ciudadanía para influir en dicho aparato. El primer tipo de análisis considera que la militarización de la seguridad responde al entramado institucional del Estado, la racionalidad y estructura operativa de su burocracia, así como la falta de voluntad para impulsar políticas innovadoras (Alvarado y Padilla, 2021; Heredia, 2021; Cárdenas, 2019; Hernández, 2015; Fuentes, 2003). Se argumenta que estos elementos inhiben las iniciativas ciudadanas, las reformas y los esfuerzos de profesionalización de los cuerpos de seguridad. El se-



gundo tipo de análisis considera que los casos exitosos de ciudadanía o políticas públicas responden a la movilización de la sociedad civil y a su articulación con el aparato burocrático y las elites gubernamentales (Caamal y Reyes, 2020; Guerra, 2017; Torres y Lutz, 2016; Fernández, 2009; Fondevilla, 2008). Sin embargo, pasado un tiempo, esos análisis muestran cómo los casos exitosos pierden fuerza debido a los procesos de degradación institucional o el desinterés por garantizar su continuidad.

En términos teóricos, el primer tipo de interpretaciones enfatiza cómo las políticas en seguridad pública son operadas por fuerzas internas poco permeables a la participación social (Skocpol, 1985). Las acciones que despliegan dichas fuerzas están pautadas –desde estas perspectivas– por la persecución de fines que se alcanzan movilizandando las burocracias. El segundo tipo de interpretación se centra en la capacidad de presión social para imponer una agenda al aparato estatal, enfatizando tanto las habilidades performativas de la movilización social, como las reglas del juego contencioso inscrito en un régimen político particular (Tilly, 2003). Aquí, la ciudadanía de la seguridad es la suma de los cálculos estratégicos de las expresiones ciudadanas, pautadas por los medios a su alcance y las externalidades del entorno político y el aparato estatal (Heiskala y Selg, 2021).

Ambas posiciones dan cuenta de la relación de fuerzas estratégicas, donde se confrontan fines a través de medios y recursos en un contexto de racionalidad institucional. Esto ha permitido entender los juegos de poder social y político, pero pasan por alto –como sugiere Weber (1979)– que la cúspide de la estructura racional burocrática del Estado democrático está bajo el control y la dirección de un poder con un fundamento carente de racionalidad burocrática –que orienta a las instituciones a operar a partir de su mandato–. La voluntad popular –que se expresa a través del voto en las democracias– proporciona ese fundamento de control y legitimidad no racional al aparato burocrático estatal.

La fuerza moral y normativa de dicho cargo es tan poderosa que existen sofisticados rituales para marcar el momento en que quien ocupa el cargo transita de su carácter de ciudadano a gobernante (Geertz, 1993). Al asumir un cargo, la persona también está aceptando un rol públicamente definido y regulado por restricciones éticas y legales –en tanto funcionario público–, por lo que se espera actúe de manera imparcial e impersonal (Weber, 2003). Esta regulación no garantiza que el funcionario haga uso personal del poder y la violencia, incluso, de forma desmedida. Pese a todo, sus acciones están constantemente enmarcadas en un ideal moral y norma-

tivo. No obstante, en las sociedades democráticas con una fuerte herencia autoritaria, el cargo de presidente trenza ambas prácticas culturales e institucionales. Es el caso de México, donde durante más de medio siglo quien juraba como presidente se convertía durante seis años en líder de facto de las Cámaras de Diputados y de Senadores (Nacif, 2004), con amplias atribuciones metaconstitucionales (Meyer, 1993).

Durante el régimen posrevolucionario, la persona que asumía el cargo de presidente se transformaba en la fuente de sentido del entramado simbólico de la política nacional, que evocaba constantemente los referentes carismáticos del antiguo caudillo revolucionario. Un personaje que se presentaba a sí mismo con la fuerza para satisfacer las necesidades populares a través de la gestión autoritaria, pero paternalista de la sociedad, y que se presentaba como puntal de la conciliación, la organización y el desarrollo material de la sociedad (Córdova, 1973). El cargo presidencial transformaba a quien lo detentaba en el comandante supremo de las fuerzas armadas (FFAA). Así, el presidente era una fuerza simbólica de carácter político y militar que, como advierte Balandier (1994), se articulaba con la forma en que la sociedad mexicana concebía –en una dimensión hasta tal punto dramática– el problema del orden.

La apertura democrática del país erosionó ciertos referentes narrativos e institucionales de la figura presidencial. Pese a todo, este último mantuvo y mantiene hoy en día una fuerza simbólica importante, al tiempo que sigue siendo el comandante supremo de las FFAA.<sup>1</sup> La potencia simbólica y militar del cargo presidencial se ha activado en los últimos años como respuesta para mostrar que aún se puede ostentar como el último garante del orden para revertir la violencia y la inseguridad. Los últimos cinco presidentes han escenificado en un contexto democrático un drama propio del régimen patrimonial: evocar a través del cargo presidencial la presencia del comandante supremo de las FFAA, en tanto avatar del antiguo caudillo revolucionario, para solventar los problemas de violencia que vive el país. Una evocación que ha encontrado críticas que buscan consolidar una vía democrática y civil en materia de seguridad.

Así, la erosión democrática no viene necesaria o exclusivamente de la falta de diseño institucional, los intereses de grupos de poder o una falla

<sup>1</sup> En otros países, como en Estados Unidos de América, quien ocupa el cargo de presidente también es el comandante supremo de las FFAA. Sin embargo, el diseño del cargo es distinto y pone al presidente en un juego de pesos y contrapesos en el uso de las FFAA.

en la implementación de la norma democrática. Se apuesta por resaltar que existen códigos culturales –en este caso de carácter patrimonial propio de un sistema autoritario que perduró más de 70 años– que irremediamente configuran de una manera particular las formas de construir nuestra democracia. Esa herencia autoritaria es la pauta de las erosiones democráticas. La mexicana es una democracia que vive tensionada con su pasado, de la misma forma que otros países viven con sus propias herencias autoritarias que amenazan constantemente con minar su institucionalidad democrática (Tognato, 2019). Algo que no sólo padecen las sociedades latinoamericanas, sino también otros países como Estados Unidos, Francia, Reino Unido o los países nórdicos. Todos ellos tienen que vivir con las regresiones autoritarias que están ancladas en sus propios códigos culturales ligados con el racismo (Marcus, 2022; Norton, 2019), su pasado colonial (Choi, 2020) y la intolerancia religiosa (Kane, 2020; Alexander, Lund y Voyer, 2019).

Para desarrollar este argumento, el capítulo se divide en cuatro partes. La primera, explora el peso que la figura presidencial tiene en la configuración de la democracia en la historia reciente de México. En la segunda se examinan los elementos simbólicos y materiales del cargo presidencial durante el periodo posrevolucionario y la transición y alternancia democrática. En la tercera se analiza cómo la violencia reactivó algunas de las sedimentaciones históricas patrimoniales del cargo presidencial, así como los cuestionamientos que se llevaron a cabo a dicha activación. Finalmente, se reflexiona sobre la necesidad comprender la militarización del país no sólo como un ceñido a la definición de la política pública, sino como un campo de competencia entre las estructuras culturales del régimen patrimonial postrevolucionario y las instituciones democráticas de México.

## EL CARGO Y LA FUNCIÓN PÚBLICA

Cuando las autoridades gubernamentales son electas ingresan de inmediato en un conjunto de entramados legales y normativos que buscan evitar que, una vez que en su cargo, se desprendan de la responsabilidad que han jurado ejecutar y respetar. Al tomar protesta de un cargo se asume “el rol públicamente definido y regulado por restricciones éticas y legales tanto a la corrupción como a la persecución del interés personal [...] la función pública es una invención social de enorme significado. Institucionaliza una visión universalista de la autoridad organizativa” (Alexander, 2006, p. 176).

Este control ideal normativo y legal permite articular las acusaciones de supuesta depravación civil, contaminación moral y delitos que el funcionario puede llevar a cabo. Pese a que la figura de la función pública resulta una construcción del Estado moderno, tiene una fuente histórica previa. Kantorowicz (2012) sugiere que uno de los problemas centrales de la teología política medieval era distinguir entre los dos cuerpos del rey: uno, de carácter físico –por tanto, finito y profano– que porta la persona que ostenta la autoridad; y el otro, inmaterial –en consecuencia, sagrado y trascendente a toda corporeidad–, que encarna la nación política. La distinción era necesaria en las sociedades medievales porque permitía establecer en qué momento el rey –en tanto entidad corpórea– podía contaminar o profanar el carácter sagrado del cuerpo inmaterial del rey, lo cual justificaba la remoción o incluso la revuelta popular en su contra en aras de restaurar el aura sacra del cuerpo trascendente del rey (Reed, 2020). La consolidación de la democracia introdujo un tercer cuerpo de carácter civil (Alexander, 2006). Este último tiene una función legal y un estatus en términos morales y éticos que autorizan, como sugiere Mosher (1968), a ejercer el poder en nombre de la sociedad y su beneficio, pero también permiten determinar cuando la persona contamina el cargo.

Cuando la sociedad percibe que ese compromiso moral y ético ha sido fracturado por parte del funcionario, se pueden disparar distintos mecanismos de denuncia. Los medios de comunicación desempeñan en la sociedad democrática un papel relevante en este sentido. Filtran hechos que consideran escandalosos porque aprecian que pueden minar la confianza de la sociedad hacia la persona que detenta el cargo, advirtiendo que el comportamiento de este último tiene implicaciones no sólo en el estatus moral de la persona, sino que daña el carácter sagrado de la función que se le asignó. A veces los señalamientos de contaminación resultan efectivos, otras veces no, dependiendo de la capacidad de los medios de comunicación y la sociedad civil para traducir de manera dramática la supuesta polución de la persona a su cargo.

La contaminación al funcionario se establece a partir de atribuirle un conjunto de motivos, relaciones y adscripciones institucionales en términos de un código de purificación y contaminación propia del discurso civil (Smith, 2005). Se considera que un funcionario ha faltado a las responsabilidades de su cargo cuando se juzga que actuó motivado por sus pasiones, su irracionalidad y egoísmo, adscripciones consideradas anticiviles y antidemocráticas; mientras que se considera que un funcionario no ha faltado a las

responsabilidades de su cargo cuando se atribuye que su actuación ha estado enmarcada bajo el autocontrol de sus pasiones, la racionalidad y el sentido de servicio público, valores asumidos como civiles y democráticos. En el ámbito de las relaciones se evalúan los supuestos vínculos que el funcionario tiene y fomenta. Si se percibe que ha contaminado el cargo es porque se juzga que mantiene vínculos cerrados, basados en la secrecía, la deferencia y el engaño; en tanto que se asumirá que es un buen funcionario si se estima que sus relaciones son abiertas, susceptibles a la crítica, honorables y confiables. Finalmente, quien ostenta un cargo público será acusado de contaminar el lugar que ocupa si se cree que ha movido las instituciones a partir principios arbitrarios, jerárquicos, excluyentes y para beneficio de su persona o grupo; por el contrario, se evaluará que ha respetado el cargo si se juzga que su acción está regulada por la ley, la equidad, la inclusión y una visión impersonal de las instituciones. Así, los funcionarios son catalogados por su adscripción a ciertos principios universales civiles o democráticos o anticiviles y antidemocráticos que contaminan o purifican el cargo que sustentan.

En el caso particular de las sociedades democráticas con una larga tradición autoritaria a sus espaldas, aquello que socialmente se considera como un acto de contaminación del cargo en términos del discurso civil es más complejo. Están en juego no sólo los compromisos éticos y morales de carácter civil, sino aquellos de carácter no civil que legitimaron en algún momento las prácticas autoritarias. Ambos referentes morales y legales entran en tensión o se entrelazan creando innovaciones semánticas sobre el sentido de eso que debe ser considerado como un acto que contamina o sacraliza un cargo y la función pública. La consecuencia es la creación de un campo de competencia por el significado del rol públicamente definido y regulado por restricciones éticas y legales de carácter civil y no civil, en el que se confrontan tanto una visión universalista como restringida y acotada de la autoridad organizativa. Esta competencia produce, a decir de Alexander (2015), intereses en conflicto que pueden dificultar el desarrollo de las instituciones democráticas porque el conflicto entre pureza e impureza está estructurado con códigos diferentes.

En sociedades que transitaron recientemente a la democracia se percibe una presencia de códigos e instituciones no civiles que conviven con otras de carácter más civil (Khosrokhavar, 2015). Baiocchi (2006; 2012) muestra cómo en Brasil el discurso civil se ha confrontado constantemente con el discurso y las instituciones corporativas –que perciben la dependencia, el tutelaje y el clientelismo como relaciones positivas en el ámbito polí-

tico y social-. Tognato (2011) y Tognato y Cuéllar (2013) sugieren que en Colombia el discurso democrático compite permanentemente con el de la Hacienda, que evalúa positivamente la relación armónica entre el patrón y el peón subordinado. Estos códigos culturales, advierten Kivisto y Sciortino (2019), no son sólo una intrusión externa distribuida en la esfera civil, sino una estructura simbólica alternativa de solidaridad impersonal que genera varias membresías expresadas en discursos e instituciones.

Para el caso de México es posible observar la presencia de un campo patrimonialista que se ha entrelazado de forma tensa con el campo discursivo civil de la sociedad mexicana (Arzuaga y Arteaga, 2019; Arteaga y Arzuaga, 2019; Levy, 2020). El código patrimonial legitima que los líderes e instituciones políticas y sociales puedan maniobrar –dentro de normas consuetudinarias– con una amplia autonomía de negociación fuera del marco de la ley. Esto produce una burocracia que percibe la administración del Estado como un instrumento para obtener beneficios personales (Adler-Lomnitz, Salazar y Adler, 2004; Falcón, 2015; Zaid, 2019). Líderes políticos pueden cometer actos de corrupción con cierta inmunidad legal, usar su poder de forma autoritaria y discrecional, así como cultivar relaciones de patronazgo. De ello no se deriva que exista una ausencia absoluta de reglas. Como sugiere Weber (1979), los regímenes patrimonialistas operan con principios basados en la tradición, pero dentro de un orden legal que se caracteriza por una compleja fábrica de leyes, un sistema burocrático diferenciado y líderes políticos especializados. Esto favorece amplios grados de autonomía, aunque los líderes políticos reconocen la existencia de un marco legal que no pueden violar tan abierta y discrecionalmente.

En México –como sugiere Meyer (1976)– “el presidente de la república ha sido la figura política clave que condensa el poder patrimonial del sistema político y encarna simbólicamente el centro de la política mexicana” (p. 243). Para el sistema patrimonial mexicano, la autoridad, el autocontrol y la sobriedad se valoran positivamente, mientras que las acciones impulsadas exclusivamente por la ley, el deseo, la pasión y la frivolidad se consideran contaminadas. Las relaciones deben estar reguladas por principios de reciprocidad, confianza, deferencia, discreción y un estilo medido, y no por la deslealtad, la crítica, la descortesía y el exceso. Las instituciones que están reguladas por el derecho consuetudinario se valoran positivamente, frente a las instituciones que se rigen por la personalidad y la arbitrariedad en el ejercicio del poder. Como sugiere Stack (2020), los actores políticos

y sociales en México se posicionan desde el discurso patrimonial y civil y crean entrelazamientos entre esos dos códigos.

Para analizar esos entrelazamientos se llevó a cabo una reconstrucción histórica que permite inferir las estructuras culturales distribuidas en las instancias de las FFAA como referente de poder del ejecutivo, para después observar cómo se conectan ciertos hechos históricos en un proceso amplio y coherente. La apuesta por una lectura desde la teoría de la esfera civil implica indagar en cómo se interpreta y significa por distintos actores la puesta en acción de las FFAA en instancias narrativas repetidas que responden a estructuras culturales profundas. Siguiendo a Smith (2005), dichas instancias que se pueden observar a lo largo de episodios significativos en los que intervienen las FFAA no son conjunciones únicas, ni significados localmente situados e irrepetibles, son expresiones de representaciones colectivas ancladas en lo profundo de una estructura cultural. Como sugiere Smith (2005), los posicionamientos de los actores en ciertas situaciones pueden parecer aislados, débiles o solitarios. Sin embargo, “están organizados en estructuras narrativas que ubican a los actores y los eventos en tramas, asignan responsabilidad moral, causalidad y agencia, dan forma a las expectativas de resultados y, en algunos casos, brindan modelos ejemplares para la acción” (Smith, 2005, p. 14). Para desentrañar dicha estructura se llevó a cabo un análisis de los posicionamientos del ejecutivo cuando activan su poder simbólico e institucional como jefe supremo de las fuerzas armadas, y cómo en algunas ocasiones dicha activación fue cuestionada por actores que denunciaban en ello una regresión autoritaria que erosionaba las instituciones democráticas.

## EL CARGO PRESIDENCIAL: PATRIMONIALISMO Y DEMOCRACIA

El patrimonialismo mexicano tuvo su primera cristalización en el régimen dictatorial que Porfirio Díaz estableció a finales del siglo XIX (1880-1910). A decir de Falcón (2015), en este régimen se estableció un conjunto de reglas claras de carácter consuetudinario que permitieron establecer el primer sistema de naturaleza nacional con una red clientelista y de negociación corporativa. No obstante, el régimen porfirista desarrolló un autoritarismo de tipo totalitario que centró la legitimidad del poder en la persona del dictador y no en su cargo (Aguilar, 1993). Cuando las presiones sociales con-

tra el régimen se incrementaron, el dictador y la presidencia se erosionaron rápidamente en su legitimidad. La demanda de tierras por un campesinado empobrecido (Womack, 2017), el reclamo de mejores condiciones de trabajo en la incipiente industria nacional (Hart, 1987), así como la exigencia de mecanismos reales de representación política (Zapata, 2004), acabaron por debilitar la dictadura de Díaz a principios del siglo xx.

La revolución de 1910 articuló las demandas sociales acumuladas durante años y quedaron finalmente plasmadas como derechos políticos y sociales en la Constitución de 1917. Sin embargo, el marco constitucional posrevolucionario no fue suficiente para regular el cambio y la transferencia de poder entre los líderes del movimiento armado y, sobre todo, para transmitir las demandas políticas de la sociedad (Langston, 2017). Como sugiere Aguilar (1993), a los líderes de la revolución les tocó, en más de 20 años, crear un aparato político institucionalizado que actualizara e innovara las estructuras políticas y culturales de la dictadura de Díaz bajo una vestimenta institucional democrática, pero autoritaria en el fondo. A diferencia de la dictadura porfirista, el régimen posrevolucionario no acotó la legitimidad del poder a una persona, sino al cargo. Al separar la persona que ocupaba la presidencia de la institución presidencial (Meyer, 1993), se estableció una primera ética y moral del cargo, fundamentalmente de carácter no civil. En otras palabras, se logró separar el cuerpo incorpóreo del cargo presidencial –como espacio de la función pública– y la persona que ocupaba este último.

Esto no fue un proceso fácil. A decir de Beezley (2007), una vez que se firmó la Constitución de 1917 y que el gobierno de Venustiano Carranza fue desarticulado, los generales vencedores –Álvaro Obregón y Plutarco Elías Calles– tuvieron que enfrentar un contexto complicado: la rebelión de Francisco Villa, la oposición católica, las revueltas agraristas inspiradas en el legado de Zapata, así como a poderes del antiguo régimen y generales revolucionarios que no se sentían incluidos en el nuevo orden político. Como sugiere el propio Beezley (2007), entre 1920 y 1930 la violencia fue endémica en todo el país, se caracterizó por continuos levantamientos militares encabezados por caudillos, grupos campesinos que se enfrentaban constantemente a guardias blancas, al tiempo que cristeros y militares combatían en el occidente del país. Pese a todo, Álvaro Obregón (1920-1924) logró ganar el control del ejército e impulsó un conjunto de reformas agrarias que le permitieron consolidar su poder durante su gobierno. Calles (1924-1928) reforzó ampliamente esta estrategia.



Gracias a la derogación de una reforma constitucional que prohibía la reelección presidencial, el general Obregón se postuló por un nuevo periodo que le permitiría gobernar por cuatro años más, entre 1928-1932 (Buchenau, 2011). Ganó la elección, pero antes de tomar posesión del cargo fue asesinado (Weis, 2016). Después de la muerte de Obregón se restableció el artículo constitucional que prohibía la reelección y Calles tomó el control del poder no a través de ocupar la presidencia, sino como “jefe máximo” de la herencia revolucionaria. Para ello echó mano del Partido Nacional Revolucionario (PNR) fundado en 1929 por el propio Calles a la cabeza (Buchenau, 2006). En este periodo –conocido como Maximato–, el PNR articuló políticamente a los líderes de la gesta revolucionaria para resolver, por vía de acuerdos escritos y no escritos, el problema de la sucesión presidencial. Con este mecanismo político bajo su control, Calles pudo tener una enorme influencia detrás del cargo presidencial –y en buena parte de la vida política nacional– asumiendo en su persona los elementos incorpóreos y sagrados del cargo presidencial.

Fue durante el gobierno de Cárdenas, entre 1934 y 1940, que el régimen logró consolidar la separación de la persona del cargo presidencial. Para ello, Cárdenas exilió a Calles a Estados Unidos de América, no sin antes haber organizado y ligado de manera extensiva a los campesinos y los trabajadores al Estado por medio del partido heredero del PNR: el Partido de la Revolución Mexicana (PRM) (Meyer, 1993; Hernández, 1994). La organización corporativa se acompañó de un conjunto de reformas sociales y económicas en beneficio de amplios sectores de la población (Magrini, 2019). Esta política de masas (Córdova, 1974) garantizó a Cárdenas consolidar el régimen patrimonial mediante un contrato informal entre la sociedad y el gobierno: a cambio de satisfacer las demandas de la población y dar una salida corporativa a las exigencias de representación, se exigía el respeto a la figura presidencial y a sus decisiones, por autoritarias que fueran (Zabludovsky, 1989). De esta manera, se reclamó una obediencia casi total de los medios de comunicación, las asociaciones civiles y los partidos políticos de oposición.

El PRM contempló hasta 1940 la participación entre sus filas del ejército, como un componente más del sistema corporativo y clientelar –a lado de las organizaciones campesinas y obreras–. Fue a partir de ese año que el ejército fue excluido del PRM. El efecto de tal decisión llevó a que miembros activos del ejército ocuparan cada vez menos puestos públicos. Sin embargo, el presidente mantuvo la facultad constitucional de conducir al país a la guerra, movilizar militares, así como ejercer el mando directo de las FFAA (Car-

pizo, 1978). Esta condición le permitió personificar la soberanía nacional como comandante supremo de las FFAA (Meyer, 1993). Inserto en una lógica patrimonial, el vínculo entre el cargo presidencial y los mandos del ejército, se fundaron, como sugiere Hernández (1994), en relaciones de carácter personal y vínculos jerárquicos. Esto garantizó la lealtad y el encubrimiento de responsabilidades frente al uso de la fuerza militar contra las movilizaciones sindicales y estudiantiles en los años sesenta, como el uso de la violencia extralegal contra las expresiones políticas armadas de los años setenta.

El avance democrático permitió abrir un marco institucional para regular la participación de partidos políticos y organizaciones civiles (Levisky y Way, 2010). Sin embargo, la presencia del ejército siguió mostrándose en la vida pública. La nacionalización de la banca –bajo el gobierno de José López Portillo (1976-1982)– dejó ver hasta qué punto el presidente podía hacer uso de la fuerza militar para activar la solidaridad restringida del aparato patrimonial. Horas antes del anuncio de la nacionalización, el presidente –en tanto comandante supremo de las FFAA– ordenó al ejército bloquear el acceso y tomar las instalaciones bancarias. El uso del ejército para hacer efectiva la nacionalización de la banca fue la forma, a decir de López Portillo, que “la revolución se libera de temores y acelera su paso” y el Estado “no estará amenazado por grupos de presión”. La nacionalización se asumió, en palabras del entonces presidente, como la “expresión vital de nuestra revolución y su voluntad de cambio”, pero sobre todo una oportunidad para que el Estado reactivara el espíritu de la Constitución de 1917 y con ello “progresar por el camino de la revolución nacional”.<sup>2</sup>

A través del uso del ejército el presidente apeló a las solidaridades sustentadas en referentes de carácter sectorial, corporativo y clientelar. El respaldo social al presidente se vio reflejado en las encuestas: 62% de los ciudadanos aprobó la decisión de nacionalizar la banca, 21% la criticó, mientras que 17% no tuvo una opinión al respecto (Basáñez, 1984). De manera sorpresiva, 52% de los empresarios e industriales tuvieron opiniones favorables hacia el decreto (Basáñez, 1984). Con este último, López Portillo alcanzó un respaldo a su gestión de 73% entre la población. Con este apoyo, López Portillo mostró que, para la sociedad mexicana, era más importante que el presidente proyectara una imagen de firmeza, incluso recurriendo al

<sup>2</sup> Las referencias al discurso presidencial fueron extraídas del “Sexto informe de gobierno”, José López Portillo, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, 1 de septiembre de 1982. Recuperado de <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/52/1er/Ord/19820901-I.html>

ejército, independientemente del efecto negativo o positivo de sus decisiones (Basáñez y Ai Camp, 1984).<sup>3</sup> De esta forma, materializó el poder simbólico que convertía a quien sustentaba el cargo, en un avatar del antiguo caudillo revolucionario: alguien quien puede usar la fuerza militar si cree que con ello abona a la estabilidad del país y a la construcción de una sociedad más justa. En términos del orden patrimonial, maniobró dentro de las normas consuetudinarias, interpretando a discreción las leyes –sin romperlas del todo–, mostrando su autoridad frente a la sociedad y apelando a las relaciones de subordinación a su posición como comandante supremo de las FFAA.

El uso del ejército se volvió un recurso central en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), cuando se le utilizó como un medio de hacer ver la fuerza del cargo. Frente a la necesidad que tuvo Salinas de Gortari de revertir los cuestionamientos a su elección, echó mano del ejército para detener a líderes sindicales y empresarios corruptos, así como a poderosos narcotraficantes y policías involucrados en crímenes políticos. Las detenciones fueron ampliamente difundidas en la prensa y funcionaron como dramatizaciones que buscaban purificar la imagen del presidente, “exorcizando” personajes del poder político considerados como encarnaciones del mal dentro del régimen político.<sup>4</sup> Fueron consideradas también como mensajes dirigidos a grupos políticos –sobre todo dentro de las elites burocráticas y políticas del régimen– para advertirles de las consecuencias de no respetar las reglas no escritas y las estructuras patrimoniales. En este sentido, el uso del ejército permitió llamar al orden y hacer respetar la autoridad del presidente en turno, recomponer los principios de deferencia y los lazos de solidaridad restringidos del corporativismo y las clientelas, así como las reglas consuetudinarias.

Al final del sexenio salinista, el ejército fue nuevamente traído a cuenta por el presidente para hacer frente al levantamiento del Ejército Zapatista

<sup>3</sup> También destaca que 82% de los funcionarios públicos, 70% de la burocracia y 69% de los profesionales apoyaron el decreto presidencial (Basáñez, 1984).

<sup>4</sup> En enero de 1989 el ejército detuvo a Joaquín Hernández Galicia, alias la Quina, cacique y líder del sindicato de la paraestatal Petróleos Mexicanos (PEMEX), afiliado al PRI. Si bien se argumentó que su detención se debía a la comisión de ciertos delitos –como la portación de armas ilegales–, en la opinión pública se argumentó que Salinas de Gortari se había vengado del líder petrolero porque este último había apoyado con recursos del sindicato a Cuauhtémoc Cárdenas (Rodríguez-Padilla y Vargas, 1996). Un mes después fue detenido el empresario Eduardo Legorreta, exdirector de la Bolsa Mexicana de Valores, acusado del *crash* financiero de 1987 (Edel y Edel, 1988). Posteriormente se arrestó al narcotraficante Miguel Ángel Félix Gallardo (Lupsha, 1991). En junio, fue llevado a prisión el exdirector del Departamento Federal de Seguridad, José Antonio Zorrilla Pérez, acusado de haber asesinado al periodista Manuel Buendía en 1984 (Freije, 2015).

de Liberación Nacional (EZLN) en Chiapas, bajo el argumento de que quienes encabezaban dicho movimiento no eran mexicanos ni indígenas, sino fuerzas extranjeras o extrañas a la vida política nacional (Arteaga, 2022). Si bien en un primer momento, el gobierno promovió la idea de que el EZLN representaba un ataque a la continuidad de la nación en su conjunto, la reacción de la sociedad civil fue de amplio respaldo al movimiento zapatista. Una encuesta publicada pocos días después de la asonada indígena dejó ver que 70% de la población exigía una resolución pacífica de la crisis en Chiapas, y 48% declaró que el ejército no debería intervenir en la solución del conflicto. Esto contribuyó poderosamente para que el gobierno tratara de establecer de inmediato una mesa de diálogo y el presidente ordenara el repliegue hasta cierto punto de las FFAA, ya que un cuestionamiento al ejército era un cuestionamiento a su comandante supremo.

Tanto el levantamiento zapatista, el asesinato de Luis Donaldo Colosio –candidato del PRI a la presidencia de la república–, el homicidio del secretario general del PRI, el desafío a la autoridad del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000) por parte del expresidente Salinas de Gortari –al denunciar que había una persecución contra su familia–, la crisis económica de 1994, así como la expansión de la competencia democrática, minó en gran parte el conjunto de reglas no escritas e institucionales del régimen patrimonial (Arteaga, 2022). Se puso en cuestión la amplia capacidad de autonomía y negociación del presidente fuera del marco de la ley, su fuerte historial autoritario, su discrecionalidad para el uso del poder y las relaciones de patronazgo a su alrededor.

Como afirmó Piñeyro (1997), fue entonces que las FFAA aparecieron y se apreciaron como las únicas instituciones del Estado que se mostraban incólumes a la degradación autoritaria y las débiles prácticas e instituciones democráticas. Así, la cúspide de la estructura racional burocrática militar –ahora transformada en una desmejorada figura presidencial de carácter patrimonialista– intentó recomponerse evocando los referentes carismáticos del antiguo caudillo revolucionario a través de la movilización de las fuerzas militares cuando se dilataron las expresiones de violencia en el país.

## EL ÚLTIMO GOBIERNO DEL PRI

La expansión de la violencia a finales del siglo pasado evidenció que estaban agotadas las instituciones y los mecanismos de solidaridad social del

régimen patrimonial (Arteaga, 2006). El gobierno federal consideró que la falta de autoridad estatal se debía a su propia incapacidad de mostrarse como autoridad legítima. Para revertir este escenario, se puso en la ciudad de México una estrategia de militarización del espacio urbano, que serviría como laboratorio para impulsar dicha estrategia. El programa tuvo como nombre Reacción Inmediata Máxima Alerta (RIMA) y consistió en una serie de operativos para enfrentar las violaciones a mujeres, secuestros, narcotráfico y homicidios en la capital del país. Aunque un funcionario civil estaba a la cabeza del programa, David Garay –designado directamente por el presidente de la república–, operó bajo criterios militares, estableciendo retenes y puntos de control vehicular y peatonal en lugares específicos de la ciudad.<sup>5</sup>

El encargado del programa justificó sus acciones bajo el argumento de que “la delincuencia no puede ser combatida con flores y algodones: se debe combatir exactamente la delincuencia con el principio jurídico de que a toda acción corresponde una reacción; con la misma fuerza, pero en sentido opuesto”. Garay afirmó además que “el uso de la fuerza es lo que diferencia al Estado de derecho de aquellos sistemas donde prevalecen los convencionalismos sociales o las normas morales que se cumplen por actos de fe”. Algunas calles y colonias de la ciudad fueron ocupadas por el ejército. El programa RIMA fue militarizándose cada vez más, bajo el argumento de que la protección de la ciudadanía tenía mayor prioridad que los programas de empleo, educación, cultura y desarrollo social. Debido al uso desmedido de la fuerza que Garay aplicó a ciertas movilizaciones sociales, el presidente Zedillo terminó por sustituirlo por el general Enrique Salgado Cordero, quien con otros 20 generales y diez coroneles –nombrados todos por el presidente– se hicieron cargo del programa RIMA –incluso cuando este dejó de operar formalmente–. Para Salgado la causa de la violencia estaba en la fractura que el individualismo había producido en la comunidad, por lo que, aseguró, era momento de restablecer el orden. En poco más de seis días desplegó 483 operaciones, donde se detuvieron a 2 822 personas, se aseguraron 24 vehículos y se decomisaron cuatro armas de fuego (Arteaga, 2006, p. 167).

La espectacularidad de los resultados –en términos mediáticos– permitió exportar el programa RIMA al resto del país. El presidente Zedillo “anunció hacia la segunda mitad de 1998 el lanzamiento de Plan Nacional de Seguridad Pública dentro de la Cruzada Nacional de Seguridad Públi-

<sup>5</sup> En ese entonces el presidente de la república en turno designaba al regente del entonces Distrito Federal, así como a la cabeza del área de seguridad pública.

ca” (Arteaga, 2006, p. 157). En dicho plan se consideraba la necesidad de difundir una cultura de “tolerancia cero” ante cualquier infracción de la ley, porque “obviar las faltas menores, según el entonces presidente, era el camino a la justificación de los delitos graves” (Arteaga, 2006, p. 157). Y si bien el secretario de Gobernación de ese entonces argumentó que “la proliferación del crimen y de la delincuencia tiene su origen más profundo en una severa crisis de valores”, el presidente Zedillo aseguró que detrás de los delitos que se cometían en el país había en realidad un propósito común de desestabilización social (Petrich, 1998), que debe ser enfrentado con la fuerza de las instituciones, particularmente las FFAA ya que “sí, fallamos [con las anteriores estrategias de seguridad], no fracasaremos contra el crimen” (Vargas y Olmos, 1998).

De esta forma, el último mandatario del PRI activó –en tanto comandante supremo de las FFAA– los referentes carismáticos del antiguo caudillo revolucionario, con el fin de recomponer lo que se apreciaba como una combinación de actos voluntarios de desestabilización y destrucción del orden social, individualización de la sociedad y fractura de convencionalismos y normas morales. La figura presidencial se presentó como el garante último del ya erosionado orden social patrimonial, llamando a restablecer los valores de la deferencia a la autoridad, el respeto a las jerarquías y a los mecanismos de solidaridad no civiles, basado en la confianza y la reciprocidad de una comunidad que finca sus principios en un orden consuetudinario idealizado. En su camino encontró críticas de la sociedad civil organizada (Arteaga, 2006) –como la Liga Mexicana por la Defensa de los Derechos Humanos y la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos–, que advirtió que frente al proceso de creciente militarización que en ese momento vivía el país –que se cristalizaba con la presencia del ejército en distintos operativos en el país y el control de cuando menos 22 policías por altos mandos militares– era necesario buscar alternativas civiles para reforzar las políticas de seguridad pública.

A finales del siglo xx Vicente Fox planteó –durante la campaña que lo llevaría a la presidencia– que para acabar con la violencia era necesario eliminar la corrupción de las corporaciones policiacas y hacer eficiente el ejercicio de la justicia (Arteaga, 2006). Propuso que si ganaba la presidencia tomaría como primera medida la desmilitarización de la policía con el fin de garantizar el control efectivo de la violencia y terminar con las violaciones a los derechos humanos por parte del ejército. Sus planteamientos se suscribieron en un discurso que subrayaba los valores del discurso civil basados

en las decisiones racionales, inspiradas en el sentido del servicio público; donde las relaciones serían abiertas, susceptibles a la crítica y confiables, apelando a instituciones reguladas por la ley, la impersonalidad y la inclusión. La llegada al poder de Fox abrió para ciertos sectores de la ciudadanía la esperanza para que los problemas de inseguridad y violencia pudieran tratarse de una manera distinta con una perspectiva civil.

## LOS GOBIERNOS DE LA ALTERNANCIA

Vicente Fox arrancó su gobierno cuestionando en su plan nacional de desarrollo la “concentración del poder, en un presidencialismo en el que se ejercieron facultades metaconstitucionales, en acuerdos clientelares y una partición ciudadana acotada” (PND, 2000-2006, p. 146). A decir de dicho plan, esto produjo que las instancias orientadas a garantizar la seguridad fueran poco funcionales y profesionales. La propuesta de Fox planteó fomentar la participación ciudadana e impulsar una serie de reformas de los cuerpos de seguridad. Estos esfuerzos se vieron articulados en el 2005 en la Ley de Seguridad Pública (Arteaga, 2017). Sin embargo, Fox terminó por ampliar –como sugiere Aguiar (2006)– la presencia de las FFAA para combatir al crimen organizado, particularmente el narcotráfico, al cual se le consideró una fuente de inestabilidad política y económica.

El incremento de la presencia militar se hizo evidente con el lanzamiento del operativo México Seguro en 2005, cuando el ejército sustituyó a todo el cuerpo de policía de Nuevo Laredo, Tamaulipas, al revelarse que estaba coludida con el narcotráfico (Moloensnik, 2011). Poco a poco la presencia del ejército se intensificó en el resto del país donde comenzó a emerger una violencia caracterizada por decapitaciones, ejecuciones grupales, personas colgando ahorcadas de puentes vehiculares y peatonales (Arteaga, 2009). Particularmente, en Michoacán comenzaron a presenciarse al final del sexenio de Fox, confrontaciones entre bandas de criminales, grupos de autodefensa civiles, cuerpos de policía y fuerzas armadas.

Al igual que su antecesor, Fox activó la capacidad institucional del cargo presidencial de poder movilizar al ejército como un recurso para restaurar la sensación del orden perdido. Sin embargo, su activación careció de las evocaciones a los referentes de sentido carismáticos del antiguo caudillo revolucionario inscritos en el cargo. Fox se mostró indiferente ante los rituales nacionalistas que se impusieron durante el régimen patrimonial, que

consideró como reliquias del régimen autoritario. Esto terminó por minar la fuerza de su gobierno y a la propia figura presidencial como centro material y simbólico de la vida política nacional (Arteaga y Arzuaga, 2019). El primer gobierno de la alternancia no logró cubrir las expectativas simbólicas ni institucionales del orden patrimonial ni democrático, particularmente en su esfuerzo por contener la violencia y la inseguridad.

El gobierno de su sucesor, Felipe Calderón, marcó aún más esta tendencia. Al inicio de su gobierno –justo después de juramentar el cargo– pasó revista a las FFAA vestido con la casaca de comandante supremo de las FFAA. Un hecho sin precedentes en la historia reciente del país que se interpretó como un mensaje para mostrar quién tenía el control del poder militar en un país políticamente polarizado por los cuestionamientos a la legalidad de su elección. La puesta en escena de Calderón evidenció para algunos que la función de jefe supremo de las FFAA se había distanciado del referente simbólico ligado al carisma del antiguo caudillo revolucionario. Más aún, se dijo que, al usar la casaca militar, Calderón había desafiado al débil orden civil y democrático, basado en el uso racional del poder, la transparencia y la rendición de cuentas, así como por la defensa de instituciones que operan apegadas a la ley.

Calderón no dejó de señalar que la Operación Conjunta Michoacán y su réplica nacional –la Estrategia Integral para la Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia–, pretendía “recuperar las condiciones mínimas de seguridad en el país que nos permitan convivir y vivir en paz, y recuperar paulatinamente las calles, las plazas, los pueblos y las ciudades” (Herrera y Castillo, 2007). Ambas estrategias tuvieron un fuerte componente militar (Moloesnik y Suárez, 2012) que, en el nuevo contexto democrático, aparecieron como marcadamente autoritarias y disonantes en el nuevo contexto democrático del país. Calderón presentó en 2009 una propuesta para crear la Ley de Seguridad Interior, la cual tenía por objetivo proporcionar un marco jurídico a las atribuciones del cargo presidencial sobre las FFAA. Buscaba que la figura presidencial mantuviera el control de aquellas bajo un nuevo marco normativo institucional, más allá de las agotadas credenciales carismáticas que hacían referencia al antiguo caudillo revolucionario.

Distintas organizaciones sociales y organismos empresariales respaldaron la propuesta del ejecutivo federal, argumentando la necesidad de que las fuerzas armadas tuvieran las condiciones jurídicas para desempeñar labores de seguridad (Aguilar, 2011). Otras organizaciones civiles manifestaron su desacuerdo frente a una ley que, consideraron, normalizaba la



presencia del ejército en seguridad pública (Olivares, Cruz y Gómez, 2009). Finalmente, la iniciativa fue rechazada en el Senado bajo el argumento de que otorgaba capacidades excesivas a las fuerzas armadas para vigilar a la población (Villamil, 2017a), y al mismo tiempo mantenía la figura del presidente como comandante supremo de las FFAA. La iniciativa se interpretó como un acto autoritario que iba en sentido contrario del proceso de democratización del país. La escalada de violencia y la militarización del país terminaron por traducirse, entre algunos sectores de la población, en la demanda por fusionar en el cargo presidencial los referentes simbólicos del antiguo régimen que los gobiernos de la alternancia habían de-funcionado.

## LA EVOCACIÓN DEL PASADO

En la elección presidencial del 2012, Enrique Peña Nieto, candidato del PRI, dio un conjunto de señales que apuntaban a restaurar el aura mítica de la presidencia posrevolucionaria (Arteaga y Arzuaga, 2019). Una vez que juró al cargo, Peña Nieto alcanzó acuerdos con sindicatos, partidos políticos, empresarios, asociaciones de líderes y medios de comunicación, en lo que se llamó el Pacto por México. Este último evocó las prácticas tradicionales de carácter clientelar y corporativo del régimen posrevolucionario, proyectando así la aparente restauración de la centralidad de la figura presidencial. Los viejos rituales volvieron a activarse. En los medios de comunicación se mostraba a Peña Nieto cómo un líder carismático. La revista estadounidense *Time* imprimió uno de sus números en lo que se mostraba su imagen con la leyenda “Saving Mexico: How Enrique Peña Nieto’s sweeping reforms have changed the narrative in his narco-stained nation”. Así, Peña Nieto parecía fusionar, como mucho tiempo atrás no se lograba, el liderazgo de su persona con las atribuciones de pureza patrimonial, pero también civil, del cargo presidencial.

Esto permitió en parte que las labores de las FFAA no dejaran de crecer, pero fueran menos cuestionadas y señaladas por parte de la opinión pública. Mientras, al principio de su mandato, en 2012, había 75 bases militares involucradas en labores de seguridad, con 1 680 elementos estacionados en ellas, para 2016 había ya 142 bases con 3 386 soldados (Villamil, 2017b). La presencia militar se hizo acompañar por denuncias de violación de derechos humanos. Un año antes de que Peña Nieto concluyera su sexenio, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (2017) había recibido un total de 2 000

reportes de abusos cometidos por miembros de la Armada, lo que representaba 20% de las denuncias totales presentadas ante esa comisión desde 2006.

Peña Nieto impulsó, al igual que en el sexenio de Calderón, una iniciativa de ley –la Ley de Seguridad Interior– para enmarcar la actuación de las FFAA en labores de seguridad. La propuesta fue apoyada por gobernadores de distintos partidos (Jiménez y Alcántara, 2017), el Consejo Coordinador Empresarial (González, 2017) y sindicatos –en su mayoría parte de la antigua estructura corporativa del PRI–, argumentando la necesidad de tener leyes claras que permitieran la intervención militar en seguridad pública (Esteban, 2017). El Consejo Nacional de Seguridad Pública manifestó que era urgente que los partidos políticos dieran prioridad a la aprobación de una ley con estas características (Consejo Nacional de Seguridad Pública, 2017). En un hecho inédito, las fuerzas armadas se manifestaron públicamente por aprobar la ley con el fin de dar certidumbre a sus acciones en seguridad pública (Reporte Índigo, 2017).

Pese a estos pronunciamientos, la discusión de la ley en el Congreso se pospuso hasta 2017. Cuando finalmente el presidente urgió al poder legislativo para discutir y aprobarla, se generó un debate en torno a las implicaciones que podía tener un marco legal para la actuación de las FFAA en seguridad interior. Diferentes voces argumentaron que la ley ampliaba las prácticas autoritarias del Estado, de manera particular las del régimen presidencialista mexicano (Bartlet, 2017; Buendía, 2017; Fazio, 2017; Volpi, 2017). Se dijo que el presidente de México es el jefe supremo de las FFAA y posee poderes metaconstitucionales, por lo que la ley no contribuye a generar mecanismos transparentes que garanticen un uso no político de dichas fuerzas (Benítez, 2017). De acuerdo con el colectivo Seguridad Sin Guerra (Camacho, 2017) y el Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de Las Casas (Henríquez, 2017), la ley no contempló ningún mecanismo de seguimiento y monitoreo, ni mucho menos de rendición de cuentas, de las actividades del ejército y de su “jefe supremo”.

Se advirtió también que la propuesta buscaba sentar las bases de la represión para enfrentar el complicado escenario electoral del 2018 (Ackerman, 2017; Meyer, 2017). Son las cúpulas de poder las que podrían utilizar –se advirtió– a las FFAA si se aprueba la ley de seguridad interior para frenar las posibles protestas políticas durante el próximo proceso electoral para elegir presidente. La propuesta de ley finalmente se aprobó, pero los cuestionamientos a esta última llevaron a Peña Nieto a abstenerse de emitir su declaratoria hasta que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se

pronunciara sobre su constitucionalidad. Este gesto, si bien fue interpretado por algunos como un reconocimiento a las críticas a la ley, para otros confirmó que el presidente había agotado su capacidad de maniobra política (Arteaga, 2021a).

Una serie de acontecimientos terminaron por desgastar la legitimidad de la persona de Peña Nieto: la desaparición de los 43 estudiantes de Ayotzinapa en el municipio de Tixtla, Guerrero (Arteaga, 2019), el conflicto de intereses alrededor de la compra de una casa de lujo por parte de su esposa (Arteaga y Arzuaga, 2018), el mal manejo del conflicto magisterial (Arzuaga y Arteaga, 2019), su poca pericia para gestionar la visita a México del candidato a la presidencia de Estados Unidos, Donald Trump (Cardona y Arteaga, 2022), así como los escándalos de corrupción que involucraban a sus colaboradores y gobernadores de su partido. La actuación del presidente y sus allegados fue interpretada como un factor contaminante de los cuerpos civil y patrimonial del cargo.

## DISCURSO POPULISTA Y ORDEN PATRIMONIAL

Durante la campaña presidencial de 2018, el candidato de la coalición Juntos Haremos Historia, Andrés Manuel López Obrador, tradujo el descontento social hacia el gobierno de Peña Nieto como el resultado de un largo y complejo proceso de descomposición de la vida nacional que había comenzado a finales de los años ochenta y terminó por militarizar el país. Para López Obrador, las elites políticas y económicas, a las que caracterizó como “la mafia del poder” –compuesta por tecnócratas, empresarios, intelectuales, sociedad civil y medios de comunicación–, crearon un sistema de opresión y dominación del pueblo utilizando incluso al ejército. Su discurso dibujó una sociedad confrontada entre las fuerzas del bien y el mal en el marco de instituciones contaminadas por la corrupción. La narrativa de López Obrador se inscribió así en la tradición de los populismos de izquierda que hacen un esfuerzo significativo por generar procesos de reparación civil, favorables a los grupos marginados y excluidos del desarrollo económico y social, así como de los mecanismos de participación democrática.

Su narrativa activó poderosos códigos binarios en el que constantemente contrapuso un nosotros/ellos, pueblo/elites, puro/corrupto, austeridad/despilfarro, cambio/*statu quo* y tradición/modernidad (Arteaga, 2021b). A través de este conjunto de binarios, López Obrador exaltó su ética perso-

nal orientada a desdeñar el lucro y el despilfarro, asegurando que su comportamiento estaba inspirado en la sabiduría y virtudes del pueblo frente a los vicios y corrupción de las elites políticas y económicas. De esta manera se asumió como la única persona capaz de reencantar el cargo presidencial: con las atribuciones suficientes para evocar los referentes carismáticos del antiguo caudillo revolucionario, habilitado para responder paternalmente a las demandas populares –incluso de forma autoritaria–; en una palabra, como el puntal de la conciliación, la organización y el desarrollo social. La efectiva traducción de las demandas colectivas de reparación civil por los actos de corrupción y la violencia, permitió a López Obrador afianzar su imagen como vocero de la voluntad del pueblo, con la pureza moral para dirigir el país y restablecer la justicia social.

Al activar esta semántica populista, López Obrador instanció los códigos y prácticas del régimen patrimonial (Arteaga, 2021b). Durante los meses previos a su toma de protesta, López Obrador impulsó una serie de acciones que buscaron mostrar sus virtudes cívicas, su vínculo con el pueblo y su pretensión de transformar moralmente al país. A través de su bancada en el Congreso, impulsó la reducción del salario al presidente y altos funcionarios, promovió consultas populares –con el fin de frenar la construcción del Nuevo Aeropuerto de la Ciudad de México (NAICM)–, aprobó programas sociales y proyectos de infraestructura, al tiempo que anunció la redacción de una “Constitución Moral” para el país. Al asumir el cargo presentó su Plan Nacional de Paz y Seguridad 2019-2024. Aquí tradujo las causas de la violencia en términos patrimonialistas: valorando positivamente la deferencia a la autoridad, las jerarquías tradicionales y a los mecanismos de solidaridad fundados en la confianza y la reciprocidad de una comunidad con referentes normativos consuetudinarios. Así, detrás de la violencia y la inseguridad –se advirtió en el plan– están la pobreza y la marginación, pero, sobre todo, la crisis moral fomentada por la desintegración familiar, el individualismo, el consumismo, el fomento desmedido de la competencia y el éxito material, así como la corrupción en todos los niveles de gobierno.

Para salir de la violencia, López Obrador propuso contagiar con su pureza civil la vida pública nacional, proteger y ayudar a los más desposeídos, así como transformar la vida moral del país. Su ofrecimiento se centró en generar empleos, fomentar las formas de “gregarismo” tradicionales, “los valores colectivos, el bien común y los lazos de solidaridad que han caracterizado a la población mexicana y que hunden sus raíces históricas en el

modelo civilizatorio mesoamericano”.<sup>6</sup> Se comprometió a frenar “la cultura neoliberal y consumista, en el que lo fundamental es el dinero, lo material y la superfluo, [que ha generado] frustración social, particularmente entre los jóvenes”. El plan afirmó que el presidente se convertiría en un referente “ejemplificante de un ejercicio austero, honesto, transparente, incluyente, respetuoso de las libertades, apegado a derecho”. De esta manera, López Obrador conectó los sentidos del discurso populista a los de orden patrimonial, reafirmando con ello el carácter purificante de su persona no sólo al cargo presidencial, sino hacia el conjunto de la sociedad.

Resultó disonante para algunos sectores de la opinión pública que el plan incluyera la creación de una Guardia Nacional, sobre todo cuando López Obrador ofreció en su campaña retirar paulatinamente al ejército de las tareas de seguridad pública. Era innecesario –aseguró en varios momentos– que las FFAA estuvieran en las calles. Al proponer la creación de la Guardia Nacional se afirmó que sería un instituto armado de naturaleza militar que cumpliría con funciones de seguridad pública, conformada por la policía naval, militar y los activos del ejército. Para dar vida a la Guardia Nacional era necesario hacer las reformas convenientes en el Congreso. Como en otros sexenios, esto reavivó el debate entre quienes, por un lado, señalaban que este tipo de medidas permitían la concentración de mayor poder en el cargo presidencial –y en este caso particular en la persona de López Obrador– y quienes, por otro lado, sostenían la necesidad enmarcar normativamente la actuación de los militares en seguridad pública.

Los primeros argumentaron que la Guardia Nacional continuaba con la militarización del país y era inconstitucional por las mismas razones que la Ley de Seguridad Interior propuesta por Peña Nieto. Desde esta perspectiva, la iniciativa presidencial se interpretó como una medida para concentrar mayor poder en el presidente en turno (Soto, 2018; Pérez, 2018; Negrete, 2018). Quienes respaldaron la iniciativa, consideraron que, aunque la propuesta del presidente implicaba mantener a las FFAA en labores de seguridad, no se trataba de repetir la misma estrategia de años atrás. A decir de esta interpretación, la crisis de violencia no fue responsabilidad del ejército, sino de una política desorganizada para atacar a las organizaciones criminales (Ibarrola, 2018; Ríos, 2018). Se enfatizó que, si bien la propuesta

<sup>6</sup> Las referencias al plan fueron extraídas del “Plan Nacional de Paz y Seguridad 2019-2024”, Andrés Manuel López Obrador, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, 11 de diciembre de 2018. Recuperado de [https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2018/11/PLAN-DE-PAZ-Y-SEGURIDAD\\_ANEXO.pdf](https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2018/11/PLAN-DE-PAZ-Y-SEGURIDAD_ANEXO.pdf)

presidencial parecía contradecirse con su promesa de campaña, era la mejor decisión, ya que las FFAA eran confiables, leales, respetuosas, honestas y calificadas (Godínez, 2018; Ponce, 2018; Marín, 2018).

A la creación de la Guardia Nacional le siguió una serie de decisiones tendentes a involucrar a las FFAA en distintas esferas de la vida pública. Se le ordenó construir el Aeropuerto Felipe Ángeles, el Tren Maya y el corredor interoceánico Istmo de Tehuantepec. Se le hizo partícipe en los programas Sembrando Vida y Jóvenes con Futuro, en la dirección y operación de los puertos nacionales, el Banco de Bienestar, así como en actividades de coordinación en el Plan Nacional Migración y Desarrollo y el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México. Destaca también su participación en la junta de gobierno del Consejo Nacional de Humanidades, Ciencia y Tecnología. Incluso se involucró a la fuerza aérea, por primera vez en su historia, en temas de política internacional, al evacuar al presidente y vicepresidente de Bolivia cuando este último país entró en una profunda crisis política. De esta forma, López Obrador hizo aparecer a las FFAA como una extensión de sus virtudes cívicas, su compromiso con el pueblo y su fuerza moral.

Al dotar al ejército de este conjunto de responsabilidades y poder, López Obrador logró actualizar el referente simbólico e institucional del cargo presidencial posrevolucionario, fusionando de nuevo la imagen de caudillo popular y las FFAA –a las que él mismo llama el pueblo uniformado–. Esto le permitió presentarse como el líder de “una revolución pacífica” que tiene la capacidad –como el antiguo jefe revolucionario– de responder a las demandas sociales a través de su brazo armado –y no sólo a las demandas que tienen que ver con garantizar la seguridad y la paz social–. A esto hay que sumar que López Obrador –a diferencia de anteriores gobiernos– se preocupó por revalorar los rituales que caracterizaron al régimen patrimonial y que ensalzan la identidad nacional. Finalmente, su conferencia diaria le permitió mostrarse en lucha constante contra las supuestas fuerzas reaccionarias, el neoliberalismo y los grupos conservadores que aparentemente amenazan con regresar al poder. Así, la desmejorada figura presidencial de finales del siglo pasado ha recuperado –al menos para un sector de la sociedad– su fuerza mítica: se ha reencantado como el centro material y simbólico de la vida política nacional.

El último tramo del proceso de militarización del país durante el gobierno de López Obrador no ha estado exento de críticas que afirman que la participación de las FFAA en programas sociales, proyectos de comunicación e infraestructura, así como el control de aduanas –entre otros aspectos de la

vida pública-, terminan por desplazar a los poderes civiles de entramados clave de la gestión gubernamental. En la medida en que el presidente es el comandante supremo de las FFAA, dichos programas, proyectos y espacios ocupados por los militares, no responderían –según sus críticos– a los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas de las instituciones, sino al presidente.

Esto representa un doble riesgo. Abre la puerta a que quien ocupe el cargo presidencial en el futuro, acentúe la militarización de la vida pública. Puede suceder que las FFAA, particularmente la Guardia Nacional, terminen por transformarse –como advierte Moloeznik (2022)– en una especie de *constabulary* o guardia pretoriana que responda no ya a las órdenes de quien detenta el cargo de presidente, sino de la persona que dejará el cargo en 2024. Asumiendo este último como propios los elementos incorpóreos y sagrados del cargo y la función presidencial, dando pie a la emergencia de un nuevo “jefe máximo”.

## CONCLUSIONES

En sociedades democráticas con una larga tradición autoritaria, como la mexicana, los cargos públicos operan como compromisos éticos y normativos constantemente en competencia, confrontando una visión universalista e incluyente, restringida y acotada de la autoridad. Esta competencia hace complejo el horizonte de legitimidad de quienes ocupan los cargos en la pirámide de la estructura burocrática estatal, ya que el conflicto entre aquello que significan las virtudes y los vicios civiles está estructurado a partir de códigos y sentidos diferentes. Procesos como la militarización del país permiten apreciar cómo las permanencias de los referentes de autoridad patrimonial se han activado constantemente gracias a la expansión de las violencias y la inseguridad.

Las prácticas autoritarias del régimen patrimonial se vieron profundamente debilitadas con los hechos de violencia política –particularmente en 1994– en un momento donde el andamiaje institucional y las prácticas democráticas no eran tampoco lo suficientemente sólidas. Así, los referentes de sentido patrimonial y civil se entrelazaron de manera compleja y tensa alrededor de la figura presidencial como referente simbólico que había que sostener, pero que en algún momento había que desmontar. Ambos campos veían la fuerza del cargo como una bisagra entre los referentes de

inclusión y solidaridad patrimonial y civil, pese a su autoritarismo, conveniente además para evitar el caos y la fractura social si se aceleraban los procesos de cambio institucional hacia la democracia. Al interior de ambos campos hubo posicionamientos radicales que buscaron ya sea recrudecer las prácticas autoritarias o acelerar la transición democrática, apelando a la destrucción inmediata del régimen (Arteaga, 2022). Sin embargo, para una parte de los posicionamientos en ambos campos, el cargo presidencial se convirtió en el centro vital –con su carácter al mismo tiempo puro e impuro– que permitiría cambios incrementales y mesurados en sus horizontes institucionales y simbólicos de la política.

En los procesos de cambio de sociedades autoritarias a democráticas las narrativas y los referentes simbólicos que operan como centros vitales transicionales deben considerarse seriamente si se quiere comprender cómo se reescriben constantemente los horizontes de la civilidad y el autoritarismo. Trabajos a futuro en este sentido proporcionarían marcos de comprensión adecuados para entender que la violencia no se resuelve solamente a través de políticas públicas que inciden en las supuestas causas asociadas a aquella, como la marginación, la inequidad o la pobreza. Se requiere incidir en los procesos de creación de sentido sobre los cuales la sociedad define sus formas de inclusión y solidaridad social frente a la violencia.

Este capítulo fue una primera aproximación para comprender la consolidación de las FFAA en el ejercicio de funciones de la seguridad –y recientemente en otros espacios–, más allá de un asunto de política pública, disputas de actores movidos por el interés o de las capacidades del Estado y la sociedad civil para generar cambios. La intención fue abordar la militarización como un campo de competencia entre las históricas estructuras culturales del régimen patrimonial y las nacientes instituciones democráticas. Se buscó subrayar que no sólo se requiere una reforma para normar la actuación de las FFAA, conviene considerar seriamente el peso simbólico e institucional del cargo presidencial, porque este último ancla su sentido en un pasado autoritario. De no hacerlo, nuestras sedimentaciones históricas seguirán evocándose como sucede hoy en día para demérito de la democracia.

## LISTA DE REFERENCIAS

- Adler-Lomnitz, L., Salazar, R. y Adler, I. (2004). *Simbolismo y ritual en la política mexicana*. México: Siglo XXI.



- Aguilar, J. C. (2006). Las políticas de seguridad pública en América Latina: policía, violencia y narcotráfico en México. *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, 81, 115-121.
- Aguilar, H. (1993). La invención de México: notas sobre nacionalismo e identidad nacional. *Nexos*, 187, 49-61.
- Aguilar, J. (2011). La excepción y la ley. *Nexos*, 506. Recuperado de <http://www.nexos.com.mx/?p=14506> [Consulta: septiembre de 2017.]
- Ackerman, J. (2017). Peña declara la guerra a México. *La Jornada*, 4 de diciembre de 2017. Recuperado de <http://www.jornada.unam.mx/2017/12/04/opinion/020a1pol> [Consulta: junio de 2018.]
- Alexander, J. (2015). Nine theses on the civil sphere. En P. Kivisto y G. Sciortino (eds.), *Solidarity, justice, and incorporation: thinking through the civil sphere* (pp. 172-189). Oxford: Oxford University Press.
- Alexander, J. (2006). *The civil sphere*. Oxford: Oxford University Press.
- Alexander, J., Lund, A. y Voyer, A. (2019). Introduction: Civil spheres, pro-civil states, and their contradictions. En J. Alexander, A. Lund y A. Voyer (eds.), *The nordic civil sphere* (pp. 1-11). Londres: Polity.
- Alvarado, A. y Padilla, S. (2021). Organización policial y debilidad institucional: Balance de las capacidades de las policías estatales. *Iztapalapa. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, 42(90), 11-47.
- Arteaga, N. (2006). *En búsqueda de la legitimidad: Violencia y populismo punitivo en México*. México: UACM.
- Arteaga, N. (2009). Decapitaciones y mutilaciones en el México contemporáneo. *Espacio Abierto*, 18(3), 463-486.
- Arteaga, N. (2017). Mexico: Internal security, surveillance, and authoritarianism. *Surveillance & Society*, 5(3/4), 491-495.
- Arteaga, N. (2019). 'It was the State': The trauma of the enforced disappearance of students in Mexico. *International Journal of Politics, Culture and Society*, 32, 337-355.
- Arteaga, N. (2021a). La seguridad como campo de disputa del orden democrático. En S. Maldonado (ed.), *Soberanías en vilo: Miradas desde la seguridad ciudadana en América Latina* (pp. 153-176). Zamora: El Colegio de Michoacán.
- Arteaga, N. (2021b). The populist transition and the civil sphere in Mexico. En J. Alexander, G. Sciortino y P. Kivisto (eds.), *Populism in the civil sphere* (pp. 96-124). Cambridge: Polity.
- Arteaga, N. (2022). *Semantics of violence. Revolt and political assassination in Mexico*. Londres: Palgrave-MacMillan.

- Arteaga, N. y Arzuaga, J. (2018). The civil sphere in Mexico: Between democracy and authoritarianism. En J. Alexander y C. Tognato (eds.), *The civil sphere in Latin America* (pp. 19-38). Cambridge: Cambridge University Press.
- Arzuaga, J. y Arteaga, N. (2019). Batallas simbólicas del Estado en México: la disputa por el Zócalo y la ceremonia del Grito de Independencia. En N. Arteaga y C. Tognato (eds.), *Sociedad, cultura y esfera civil: una agenda de sociología cultural* (pp. 29-66). México: FLACSO.
- Baiocchi, G. (2006). The civilizing force of social movements: Corporate and liberal codes in Brazil's public sphere. *Sociological Theory*, 24(4), 285-311.
- Baiocchi, G. (2012). Cultural sociology and civil society in a world of flows: recapturing ambiguity, hybridity and the political. En J. Alexander, R. Jacobs y P. Smith (eds.), *The Oxford Handbook of Cultural Sociology* (pp. 77-89). Oxford: Oxford University Press.
- Balandier, G. (1994). *El poder en escenas*. Barcelona: Paidós.
- Bartlett, M. (2017). Seguridad nacional subordinada. *El Universal*, 14 de diciembre de 2017. Recuperado de <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/manuel-bartlett/nacion/seguridad-nacional-subordinada> [Consulta: junio de 2018.]
- Basáñez, M. (1984). Perspectivas del Estado mexicano ¿crisis o transición? *Revista Mexicana de Sociología*, 46(2), 419-425.
- Basáñez, M., y Ai Camp, R. (1984). La nacionalización de la banca y la opinión pública en México. *Foro Internacional*, 2(98), 202-216.
- Beezley, W. (2007). Reflections on the historiography of twentieth-century Mexico. *History Compass*, 5(3), 963-974.
- Benítez, R. (2017). Seguridad interior: otro dilema del 2017. *Nexos*, 30 de enero de 2017. Recuperado de <http://seguridad.nexos.com.mx/?p=31> [Consulta: marzo de 2017.]
- Buchenau, J. (2011). *The last caudillo: Álvaro Obregón and the Mexican revolution*. Nueva York: Wiley-Blackwell.
- Buchenau, J. (2006). *Plutarco Elías Calles and the Mexican revolution*. Nueva York: Rowman & Littlefield.
- Buendía, J. (2017). México civil y militar. *Excelsior*, 3 de diciembre de 2017. Recuperado de <http://www.excelsior.com.mx/opinion/jose-buendia-hegewisch/2017/12/03/1205202> [Consulta: junio de 2018.]
- Caamal, C. y Reyes, L. (2020). Fortaleciendo la confianza ciudadana en la policía: ¿más resultados o trato justo? *Trayectorias: Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Nuevo León*, 50, 3-28.

- Camacho, F. (2017). Con la LSI, más violaciones a derechos: ONG. *La Jornada*, 2 de diciembre de 2017. Recuperado de <http://www.jornada.unam.mx/2017/12/02/politica/003n1pol> [Consulta: 27 de junio de 2018.]
- Cárdenas, J. (2019). Ley de Seguridad Interior y militarización. *Cuestiones Constitucionales*, 40, 277-316.
- Cardona, L. y Arteaga, N. (2022). Los tres cuerpos del rey. Trump y Peña en Los Pinos. *Revista de El Colegio de San Luis*, 12(23), 1-31.
- Carpizo, J. (1978). Notas sobre el presidencialismo mexicano. *Revista de Estudios Políticos*, 3(3), 19-36.
- Choi, S.-E. (2020). Pied-Noir trauma and identity in postcolonial France, 1962-2010. En R. Eyerman y G. Sciortino (eds.), *The cultural trauma of decolonization. Colonial returnees in the national imagination* (pp. 137-168). Londres: Palgrave.
- Consejo Nacional de Seguridad Pública (2017). 41 Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública. Recuperado de <https://www.gob.mx/presidencia/articulos/41-sesion-del-consejo-nacional-de-seguridad-publica-88327?idiom=es> [Consulta: 27 de junio de 2018.]
- Córdova, A. (1973). *La ideología de la revolución mexicana: la formación del nuevo régimen*. México: Ediciones Era.
- Córdova, A. (1974). *La política de masas del cardenismo*. México: Ediciones Era.
- Edel, C. y Edel, M. (1988). Mexico's economic crisis: The impact of the "Pact". *Review of Radical Political Economics*, 20(2-3), 247-252.
- Esteban, J. (2017). En plena discusión por Ley de Seguridad Interior. *Central*, 28 de marzo de 2017. Recuperado de <http://periodicocentral.mx/2017/gobierno/item/4807-lider-nacional-del-snte-defiende-al-ejercito-mexicano> [Consulta: 27 de junio de 2018.]
- Falcón, R. (2015). *El jefe político: Un dominio negociado en el mundo rural del Estado de México, 1856-1911*. México: El Colegio de México.
- Fazio, C. (2017). Astillero. *La Jornada*, 14 de diciembre de 2017. Recuperado de <http://www.jornada.unam.mx/2017/12/14/opinion/008o1pol> [Consulta: junio de 2018.]
- Fernández, P. (2009). Hacia otra justicia: Policía y autoridades comunitarias en Guerrero. *Estudios Políticos*, 9(17), 43-60.
- Fondevila, G. (2008). Police efficiency and management: citizen confidence and satisfaction. *Mexican Law Review*, 1(1), 109-118.
- Freije, V. (2015). Exposing scandals, guarding secrets: Manuel Buendía, columnismo, and the unraveling of one-party rule in Mexico, 1965-1984. *The Americas*, 72(3), 377-409.

- Fuentes Romero, D. F. (2003). Políticas públicas y seguridad ciudadana: La violencia como problema público. *Estudios Fronterizos*, 4(8), 13-31.
- Geertz, C. (1993). *Negara. El teatro Estado en Bali*. Barcelona: Gedisa.
- Godínez, A. (2018). Se impone el general Crescencio Sandoval. *Excelsior*, 21 de noviembre de 2018. Recuperado de <https://www.excelsior.com.mx/opinion/miguel-angel-godinez-garcia/se-impone-el-general-crescencio-sandoval/1278788> [Consulta: 15 de agosto de 2023.]
- González, L. (2017). CCE exige seguridad en México. *El Economista*, 24 de abril de 2017. Recuperado de <http://eleconomista.com.mx/industrias/2017/04/24/cce-exige-seguridad-mexico> [Consulta: 30 de abril de 2017.]
- Guerra, E. (2017). Organización armada. El proceso de toma de decisiones de los grupos de autodefensa tepalcatepenses. *Estudios Sociológicos*, 36(106), 99-123.
- Hart, J. (1987). *Revolutionary Mexico: The coming and process of the Mexican revolution*. Los Angeles: The University of California Press.
- Heiskala, R. y Selg, P. (2021). Power, regulation, and social order in the intersection of political and social theory. En S. Abrutyn y O. Lizardo (eds.), *Handbook of classical sociological theory* (pp. 169-192). Londres: Springer.
- Henríquez, E. (2017). Ley de Seguridad Interior, carta de impunidad. *La Jornada*, 4 de marzo de 2018. Recuperado de <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2018/03/04/ley-de-seguridad-interior-201ccarta-de-impunidad201d-para-ejercito-frayba-8365.html> [Consulta: 27 de junio de 2018.]
- Heredia, J. (2021). Obstáculos prácticos, políticos y administrativos para la profesionalización de las policías municipales mexicanas. *Iztapalapa. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, 42(90/1), 81-118.
- Hernández, A. (1994). Mexican presidentialism: A historical and institutional overview. *Mexican Studies*, 10(1), 217-225.
- Hernández, G. (2015). Análisis de la política de seguridad en México 2006-2012. *Política y Cultura*, 44, 159-187.
- Herrera, C. y Castillo, G. (2007). Asegura Calderón que no dará tregua a la delincuencia; “la sociedad está harta”, *La Jornada*, 8 de marzo de 2007.
- Human Rights Watch (2017). Resumen de País: México, *Informe Mundial 2017*. Human Rights Watch. Recuperado de <https://www.hrw.org/es/world-report/2017/country-chapters/298379#8c4080> [Consulta: 23 de marzo de 2017.]
- Ibarrola, J. (2018). Guardia Nacional: ¿Militarización? *Milenio*, 17 de noviembre de 2018. Recuperado de <https://www.milenio.com/opinion/juan-ibarrola/cadena-de-mando/guardia-nacional-militarizacion> [Consulta: 15 de agosto de 2023.]

- Jiménez, H. y Alcántara, S. (2017). Urgen gobernadores a aprobar la Ley de Seguridad Interior. *El Universal*, 23 de marzo de 2017. Recuperado de <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/seguridad/2017/03/23/urgen-gobernadores-aprobar-la-ley-de-seguridad-interior> [Consulta: 27 de junio de 2018.]
- Kane, A. (2020). The civil sphere and the revolutionary violence: The Irish Republican Movement, 1969-1998. En J. Alexander, T. Stack y F. Khosrokhavar (eds.), *Breaching the civil order. Radicalism and the civil sphere* (pp. 170-109). Cambridge: Cambridge University Press.
- Kantorowicz, E. (2012). *Los dos cuerpos del rey. Un estudio de teología política medieval*. Madrid: Akal.
- Khosrokhavar, F. (2015). The civil sphere and the Arab Spring: On the universality of civil sphere. En P. Kivisto y G. Sciortino (eds.), *Solidarity, justice and incorporation: Thinking through the civil sphere* (pp. 142-171). Oxford: Oxford University Press.
- Kivisto, P. y Sciortino, G. (2019). Conclusion: Reflections on radicalism and the civil sphere. En J. Alexander, T. Stack y F. Khosrokhavar (eds.), *Breaching the civil order: Radicalism and the civil sphere* (pp. 268-284). Cambridge: Cambridge University Press.
- Langston, J. (2017). *Democratization and authoritarian party survival*. Oxford: Oxford University Press.
- Levy, E. (2020). Legacy work: three strategies of adversarial meaning-making of historical characters. *American Journal of Cultural Sociology*, 9(4), 1-37.
- Levitsky, S. y Way, L. (2010). *Competitive authoritarianism: Hybrid regimes after the cold war*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lupsha, P. (1991). Drug lords and narco-corruption: The players change but the game continues. *Crime, Law and Social Change*, 16(1), 41-58.
- Magrini, A. (2019). Populismo y revolución en México: reflexiones en torno a los lenguajes políticos durante los años setenta. *Revista Historia Autónoma*, 14, 195-212.
- Marín, C. (2018). Guardia Nacional y rectificación. *Milenio*, 20 de noviembre de 2018. Recuperado de <https://www.milenio.com/opinion/carlos-marin/el-asalto-la-razon/guardia-nacional-y-rectificacion> [Consulta: 15 de agosto de 2023.]
- Meyer, L. (1976). *La Encrucijada*. México: El Colegio de México.
- Meyer, L. (1993). El presidencialismo. Del populismo al neoliberalismo. *Revista Mexicana de Sociología*, 55(2), 57-81.
- Meyer, L. (2017). De papel marginal a central. *Reforma*, 21 de diciembre de 2017.

- Moloeznik, P. (2011). Apuntes críticos sobre las más recientes iniciativas de reformas legislativas del presidente Felipe Calderón Hinojosa en materia de seguridad y modelo policial. *Revista Letras Jurídicas*, 4, 1-31.
- Moloeznik, P. (2022). Del profesionalismo a la politización de las fuerzas armadas mexicanas. En G. Vidal (ed.), *La 4T y el régimen político* (pp. 287-320). México: Itaca/Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco.
- Moloeznik, P. y Suárez de Garay, M. E. (2012). El proceso de militarización de la seguridad pública en México (2006-2010). *Frontera Norte*, 48, 121-144.
- Mosher, F. (1968). *Democracy and public service*. Oxford: Oxford University Press.
- Morgan, M. (2022). Symbolic action and constraint: the cultural logic of the 2017 UK General Election. *American Journal of Cultural Sociology*, 10, 355-397.
- Nacif, B. (2004). Las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo tras el fin del presidencialismo en México. *Política y Gobierno*, 11(1), 9-41.
- Negrete, L. (2018). La Guardia Nacional: una maroma peligrosa. *El Universal*, 27 de noviembre de 2018. Recuperado de <https://www.eluniversal.com.mx/layda-negrete/nacion/la-guardia-nacional-una-maroma-peligrosa/> [Consulta: 5 de agosto de 2023.]
- Norton, M. (2019). When voters are voting, what are they doing? Symbolic selection and the 2016 US presidential election. En J. Mast y J. Alexander (eds.), *Politics of meaning/Meaning of politics. Cultural sociology of 2016 US presidential election* (pp. 35-52). Londres: Polity.
- Olivares, E., Cruz, A. y Gómez, C. (2009). Defensores de derechos humanos rechazan iniciativas de Calderón. *La Jornada*, 24 de abril de 2009. Recuperado de <http://www.jornada.unam.mx/2009/04/24/politica/006n1pol> [Consulta: 27 de junio de 2018.]
- Pérez, C. (2018). La militarización es un error. *El Universal*, 23 de noviembre de 2018. Recuperado de <https://www.eluniversal.com.mx/articulo/catalina-perez-correa/nacion/la-militarizacion-es-un-error/> [Consulta: 15 de agosto de 2023.]
- Petrich, B. (1998). En el estrado, solitaria voz: “Solapar ¿no es traición a la patria?”. *La Jornada*, 27 de agosto.
- Piñeyro, J.L. (1997). Las fuerzas armadas en la transición política de México. *Revista Mexicana de Sociología*, 59(1), 163-189.
- Ponce, F. (2018). Plan Nacional de Paz y Seguridad. *Excelsior*, 27 de noviembre de 2018. Recuperado de <https://www.excelsior.com.mx/opinion/federico-ponce-rojas/plan-nacional-de-paz-y-seguridad/1278949> [Consulta: 15 de agosto de 2023.]

- Reed, I. (2020). *Power in modernity: Agency, relations and the creative destruction of the King's Two Bodies*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Reporte Índigo (2017). Ley de Seguridad Interior. Recuperado de <http://www.reporteindigo.com/reporte/mexico/ley-seguridad-interior-marina-fuerzas-armadas-mandos-vidal-soberon> [Consulta: 27 de junio de 2018.]
- Ríos, V. (2018). Plan de seguridad no es ideal pero puede funcionar. *Excelsior*, 17 de noviembre de 2018. Recuperado de <https://www.excelsior.com.mx/opinion/viridiana-rios/plan-de-seguridad-no-es-ideal-pero-puede-funcionar/1279082> [Consulta: 15 de agosto de 2023.]
- Rodríguez-Padilla, V. y Vargas, R. (1996). Energy reform in Mexico: A new development model or modernization of statism? *Energy Policy*, 24(3), 265-274.
- Skocpol, T. (1985). *Los Estados y las revoluciones sociales: un análisis comparativo de Francia, Rusia y China*. México: Fondo de Cultural Económica.
- Smith, P. (2005). *Why war? The cultural logic of Iraq, the Gulf War and Suez*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Soto, C. (2018). Seguridad: el infierno y las buenas intenciones. *Excelsior*, 24 de noviembre de 2018. Recuperado de <https://www.excelsior.com.mx/opinion/cecilia-soto/seguridad-el-infierno-y-las-buenas-intenciones/1279251> [Consulta: 15 de agosto de 2018.]
- Stack, T. (2019). Wedding open established civil spheres: a comparative approach to their emancipatory potential. En J. Alexander, T. Stack y F. Khosrokhavar (eds.), *Breaching the civil order: radicalism and the civil sphere* (pp. 11-41). Cambridge: Cambridge University Press
- Tilly, Ch. (2003). *The politics of collective violence*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tognato, C. (2019). Opening up civil sphere theory: from the United States through Latin America to East Asia. En D. Palmer, J. Alexander, S. Park y A. S. Ku (eds.), *The civil sphere in East Asia* (pp. 278-283). Cambridge: Cambridge University Press.
- Tognato, C. (2011). Extending trauma across cultural divides: On kidnapping and solidarity in Colombia. En J. Alexander y S. Dromi (eds.), *Narrating trauma: studies in the contingent impact of collective suffering* (pp. 191-212). Nueva York: Paradigm Publishers.
- Tognato, C. y Cuéllar, S. (2013). Matando al hipopótamo de Pablo (...y mucho más): sobre animales, humanos y muerte en Colombia. En O. Restrepo (ed.), *Proyecto ensamblado en Colombia. Ensamblando heterogéneas* (pp. 53-63). Bogotá: CES-Universidad Nacional de Colombia-Colciencias.

- Torres, F. y Lutz, B. (2016). Las fuerzas armadas en los comedores comunitarios del programa Sin Hambre. El caso de la Montaña de Guerrero. *Iberoforum. Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana*, 11(22), 150-177.
- Vargas, R. y Olmos, J. (1998). Convocó el ejecutivo a iniciar la cruzada para abatir la delincuencia. *La Jornada*, 27 de agosto.
- Weber, M. (2003). *El político y el científico*. Madrid: Alianza Editorial.
- Weber, M. (1979). *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Weis, R. (2016). The revolution on trial: assassination, Christianity, and the rule of law in 1920's Mexico. *Hispanic American Historical Review*, 96(2), 319-353.
- Villamil, J. (2017a). Ley de Seguridad Interior, acelerar la militarización. *Homozapping*, 16 de enero de 2017. Recuperado de <http://homozapping.com.mx/2017/01/ley-de-seguridad-interior-acelerar-la-militarizacion-segunda-par-te> [Consulta: 27 de junio de 2018.]
- Villamil, J. (2017b). Aplaude presidencia iniciativas en el Senado para militarizar la seguridad interior. *Proceso*, 10 de enero de 2017. Recuperado de <http://www.proceso.com.mx/469542/aplaude-presidencia-iniciativas-en-senado-militarizar-la-seguridad-interior> [Consulta: abril de 2017.]
- Volpi, J. (2017). Excepción permanente. *Reforma*, 16 de diciembre de 2017.
- Womack, J. (2017). *Zapata y la revolución mexicana*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Zaid, G. (2019). *El poder corrompe*. México: Penguin Random House Mondadori.
- Zabludovsky, G. (1989). The reception and utility of Max Weber's concept of patrimonialism in Latin America. *International Sociology*, 4(1), 51-66.
- Zapata, F. (2004). ¿Democratización o rearticulación del corporativismo? El caso de México. *Política*, 42, 13-40.



## LA EXPANSIÓN DE LAS FUNCIONES DE LAS FUERZAS ARMADAS BAJO LA GESTIÓN DE ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR Y SU IMPACTO SOBRE EL ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO

M. Patricia Solís Minor  
Marcos Pablo Moloeznik Gruer

La llegada al poder de Andrés Manuel López Obrador, en 2018, despertó amplias expectativas en la sociedad civil sobre una transformación en las relaciones civiles-militares en México, tendente, por un lado, a hacer efectiva la supremacía civil sobre las fuerzas armadas y, por el otro, a frenar el proceso de militarización de la seguridad pública que se consolidó en el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) ante el avance del crimen organizado.

Empero, la administración lopezobradorista ha extendido la participación de los militares y marinos a otras tareas gubernamentales, lo que permite considerar que lejos de ser una política transitoria, la ampliación de las funciones asignadas al estamento militar más allá de sus misiones netamente constitucionales es un aspecto orgánico del ejercicio del poder en el país, en específico, el del presidente de la república. Al respecto, el primer mandatario emanado de la izquierda en México no sólo ha preservado las prerrogativas que la elite castrense acumuló desde que cedió el poder político a los civiles en 1946, sino que las ha ampliado significativamente, lo cual confirma la tendencia histórica de que ninguna fuerza política está dispuesta a afectar los privilegios de los militares.

En este sentido, si bien es cierto que las fuerzas armadas se encuentran funcionando dentro de los límites legales, el objetivo del presente trabajo es demostrar que los militares –al ver incrementadas sus funciones– disfrutan de una amplia autonomía sobre una diversidad de asuntos institucionales, de defensa y de seguridad, lo que en la práctica no sólo los mantiene aislados de los procesos de transparencia y de rendición de cuentas, sino además

vulnera el Estado democrático de derecho al entorpecer el logro del control civil sobre el estamento castrense, debilitando el principio de la supremacía civil, consustancial al funcionamiento de los sistemas democráticos contemporáneos y que es una vía para construir mejores condiciones de seguridad.

## LAS RELACIONES CIVILES-MILITARES Y EL CUESTIONAMIENTO *¿QUIS CUSTODIET IPSOS CUSTODES?*

El concepto de relaciones civiles-militares (RCM) pretende desentrañar las características y modalidades de los vínculos entre una sociedad y sus institutos armados. Siendo así, dicho término en su definición debe considerar “la dinámica de la relación existente entre determinada sociedad, expresada (y representada) en un Estado, y el instrumento militar del mismo” (Donadio, 2003). En esta tesitura, nos referimos a las relaciones civiles-militares (RCM) como “[...] todas aquellas formas de relacionamiento posible entre los ciudadanos uniformados de un país, que por su misión profesional ejercen el monopolio del máximo nivel de la violencia legítima del Estado, y los ciudadanos civiles, las estructuras del poder político constitucional en general y sus instituciones de gobierno en cada caso particular” (Rodríguez y Solís, 2018, p. 87).

Cabe señalar que las RCM exhiben una cuestión esencial que es resolver el desafío que plantea una de las paradojas más antiguas: el hecho de que “los Estados modernos requieren de fuerzas armadas con suficiente fuerza para proporcionar seguridad ante las amenazas externas y garantizar la paz interna”, pero al mismo tiempo, estas generan temor, dado que “algunos ejércitos demostraron ser una amenaza para sus gobiernos y, en concreto, para la estabilidad democrática [...]” (Ríos, 2019, p. 23), lo que lleva al planteamiento de cómo producir y mantener equilibrios institucionales adecuados que garanticen que los militares sean lo suficientemente poderosos y hábiles para cumplir con las misiones que les asigna la sociedad, al mismo tiempo que se producen las condiciones que aseguren una efectiva y sistemática subordinación de los mismos a las autoridades civiles. En otras palabras, tratan de responder al ya célebre cuestionamiento de Juvenal *¿Quis custodiet ipsos custodes?*, es decir, *¿Quién vigila a los guardianes?*

En este tenor, en el marco de un régimen democrático se plantea la necesidad de contar con institutos armados poderosos que al mismo tiempo estén limitados por la ley. Dicha cuestión ha dado pie a la interrogante de

cómo sostener fuerzas armadas limitadas por el Estado democrático de derecho sin exponer su *esprit de corps*. En esta tesitura, Samuel Huntington fue de los primeros académicos interesados en abordar el tema de los vínculos entre civiles y militares en el marco de la seguridad nacional, partiendo de dos supuestos metodológicos que sostienen que: 1) las RCM deben estudiarse como un sistema compuesto por la posición estructural de las instituciones militares en el gobierno, el papel informal y la influencia de los grupos militares en la política y la sociedad en general y la naturaleza de las ideologías correspondientes a los grupos militares y no militares y, 2) que partiendo de ciertas premisas sobre la naturaleza y el fin de las instituciones militares, es posible definir en abstracto el tipo particular de equilibrio entre la autoridad civil y la autoridad militar (Huntington, 1985, p. 10).

De lo anterior se deriva que las RCM constituyen un aspecto de la seguridad nacional y, no sólo eso, sino que estas son el principal componente institucional de la política de seguridad militar, la cual guía a los mandos castrenses para considerar al Estado como la unidad básica de organización, delimitando su responsabilidad hacia este en tres niveles: una función representativa, una función de asesoría y una función ejecutiva.<sup>1</sup>

Parte importante del aporte de este académico reside en la categorización del control civil: subjetivo y objetivo. El primero tiene el propósito de “llevar al máximo el poder civil de algún grupo o grupos particulares”, en tanto el segundo tiene la finalidad de alcanzar “el profesionalismo militar autónomo”, es decir, es el que hace de los militares una herramienta del Estado (Huntington, 1985, pp. 91-94). En este tenor, las condiciones necesarias para que exista el profesionalismo militar y el control civil objetivo son, por un lado, el poder del cuerpo de oficiales respecto de los grupos civiles dentro de la sociedad y, por el otro, la compatibilidad de la ética militar profesional con las ideologías políticas prevalecientes en la misma.

De acuerdo con este autor, la influencia de los militares se puede evaluar a partir de cuatro índices principales: el alcance y la naturaleza de sus afiliaciones grupales y sus líderes en contraste con otros grupos poderosos;

<sup>1</sup> La primera está ligada a los reclamos de seguridad militar dentro de la maquinaria estatal. Es decir, en ella los uniformados deben de mantener informadas a las autoridades civiles respecto de lo que consideran necesario para la mínima seguridad militar del Estado a la luz de las capacidades de otros Estados. La segunda, se refiere a las acciones de analizar e informar las implicaciones de cursos alternativos de acción estatal desde el punto de vista militar. Y la tercera, permite que los militares pongan en práctica decisiones estatales respecto de la seguridad militar, aun si es una decisión que va en contra de su juicio (Huntington, 1985, p. 82).

los recursos económicos y humanos sujetos a la autoridad de los militares; las interpretaciones jerárquicas del cuerpo de oficiales y otros grupos (la influencia de los militares aumenta si estos asumen posiciones de autoridad dentro de las estructuras de poder no militares) y el prestigio y la popularidad del cuerpo de oficiales y sus líderes (cómo los ven y el lugar que ocupan dentro de la opinión pública) (Huntington, 1985, pp. 97-99).

Por otra parte, las aportaciones de Felipe Agüero resultan necesarias para el análisis de los vínculos de poder entre los actores e instituciones civiles y militares, especialmente, tras procesos de transición hacia la democracia. Su enfoque de relaciones de poder sirve para examinar la abierta o velada intervención castrense en política y, aún más importante es que puede ser utilizado para estudiar cómo se ajustan y se adaptan los militares a regímenes dominados por civiles, tal como ha sido el caso de México, donde tras la democratización aún continúan vigentes las disputas sobre prerrogativas, sobre quién establece las agendas y sobre temas pendientes del pasado autoritario que, por ende, signan la compenetración civil-militar.

El académico chileno señala que al inicio de una transición tanto militares como civiles poseen intereses diferentes y, a menudo, contradictorios. Los primeros, buscarán mejorar sus prerrogativas institucionales, mismas que son definidas por la colaboración previa que tenían en el establecimiento y conservación del régimen autoritario ya en retirada. Lo anterior puede significar que en algunos casos las fuerzas armadas traten de mantener algunas características del viejo régimen. En la mayoría de los casos que estudió encontró que los militares “luchan por el control interno de su profesión y por la protección contra el control político externo, temiendo y eventualmente resistiéndose al cambio político si este se impone sobre la asignación de sus prerrogativas establecidas” (Agüero, 1995, p. 23). Así, la incertidumbre sobre la naturaleza y el grado de impacto del cambio de régimen conduce a los militares a intentar maximizar su autonomía a través de maniobras preventivas o reactivas encaminadas tanto a resistir la injerencia o influencia civil, como a mantener u obtener ciertas “garantías y seguridades”.<sup>2</sup>

Recapitulando, el dilema que se plantea por la necesidad de contar con fuerzas armadas fuertes, pero al mismo tiempo limitadas por la ley permea las relaciones entre civiles y militares. La búsqueda por conseguir

<sup>2</sup> Las garantías pueden adoptar la forma de provisiones constitucionales que permiten la representación directa de los intereses castrenses, la preservación de las instituciones del pasado autoritario o la continuidad del poder de las elites autoritarias (Agüero, 1995, p. 25).

un equilibrio entre los límites democráticos y la autonomía castrense es un quehacer fundamental para cualquier sociedad dado que, si se les transfieren a los militares demasiados poderes, la democracia peligra y, por el contrario, si se les imponen demasiados límites a los institutos armados, la democracia se expone a una serie de riesgos en términos de seguridad.

## ESTADO DE DERECHO, SEGURIDAD Y GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

Las fuerzas armadas constituyen un componente del poder nacional (Thiago, 1991, p. 28) a la vez que el instrumento coercitivo de mayor letalidad o poder duro (Nye, 2003, pp. 2-12), generalmente reservado como el argumento final del Estado-nación o *última ratio* por la intensidad de la violencia capaz de generar. De ahí que los países de mayor tradición democrática consagren normativamente las misiones y funciones reservadas a las mismas, y las conciben como una herramienta subordinada a la dimensión política donde se diseñan los planes, programas y estrategias, que suelen ser ejecutadas por la dimensión técnica, es decir, las instituciones castrenses (Moloeznik, 2018, pp. 462-463). Esto significa que las fuerzas armadas deberían insertarse en el marco de un Estado de derecho, por lo que conviene definir sus contenidos y alcances.

### *Estado de derecho*

Tratándose del *Estado de derecho* un reconocido tratadista lo define como la institucionalización jurídico-política de la democracia (Díaz, 2002, p. 75); en otras palabras, como un modelo de orden constitucional regido por el sistema de leyes en vigor y de la mano de las instituciones nacionales. También se entiende por tal:

un principio de gobernanza en el que todas las personas, instituciones y entidades, públicas y privadas, incluido el propio Estado, están sometidas a leyes que se promulgan públicamente, se hacen cumplir por igual y se aplican con independencia, además de ser compatibles con las normas y los principios internacionales de derechos humanos. Asimismo, exige que se adopten medidas para garantizar el respeto de los principios de primacía de la ley,

igualdad ante la ley, separación de poderes, participación en la adopción de decisiones, legalidad, no arbitrariedad, y transparencia procesal y legal (Organización de las Naciones Unidas [ONU], 2023).

De donde, las cuatro notas esenciales para hablar con propiedad de un auténtico Estado de derecho son: *a) imperio de la ley*, entendido como ley como expresión de la voluntad general; *b) división de poderes*, bajo la idea fuerza que el poder para su ejercicio se materializa en legislativo, ejecutivo y judicial, a la sazón antítesis de la concentración de poder; *c) legalidad de la administración*, cuyo significado descansa en que las actuaciones de los empleados al servicio del Estado se ajusten a la ley y su cumplimiento sea garantizado por suficiente control judicial, y *d) derechos y libertades fundamentales*, garantía jurídico formal y su respeto escrupuloso (Díaz, 1972, pp. 31-42).

### *Seguridad*

En este marco y a partir del pacto social que importa la Ley Suprema de la Nación, el Estado tiene la obligación de garantizar la *seguridad de la población*; se trata de la función básica, privativa e irrenunciable y a la vez razón de ser del Estado: preservar la vida, integridad física y goce de los derechos de todas las personas, independientemente de su credo, condición social, sexo o grupo étnico al que pertenezcan.

De reconocerle al pueblo su condición de soberano, la seguridad se erige como un derecho exigible al poder público, tal como lo señala Borja (2004), “el derecho a la seguridad es un derecho democrático fundamental. Las instituciones políticas, las administraciones públicas, la justicia y la policía deben garantizarlo, por lo tanto, deben prevenir o reprimir las conductas que amenacen o violen este derecho” (p. 22).

Por lo tanto, Estado de derecho y seguridad como derecho no sólo se encuentran inextricablemente unidos, sino que presentan una interrelación o interdependencia, dado que no se puede entender uno sin el otro.

### *Gobernabilidad democrática*

En esta línea y de acuerdo con Luis F. Aguilar (2019), “[...] La capacidad de los gobiernos democráticos para dirigir a sus sociedades, conducirlas,

coordinarlas, y no sólo su legitimidad, es la cuestión que hoy más importa e inquieta. Saber resolverla es una empresa intelectual y política, crucial para el futuro de las sociedades y para la democracia misma” (p. 12).

Al respecto, un profesor de la Universidad Hebrea de Jerusalén, lo interpretaba así:

[...] las distintas formas de gobierno tienen autoridad para tomar decisiones críticas e instrumentar la manera de ponerlas en práctica, recurriendo incluso al uso de la fuerza [...] siguen jugando un papel, para afrontar los nuevos y exigentes cometidos producto de la dirección tomada por sus sociedades. Se suele hablar equivocadamente de “ingobernabilidad” cuando lo que habría que hacer es afrontar el problema real: la incapacidad de gobernar (Dror, 1996, pp. 35 y 39).

En este tenor, surge la pregunta sobre qué se entiende por gobernabilidad y, en este sentido, esta se puede definir como:

la probabilidad de que la sociedad en general o en específicas situaciones y asuntos esté siendo gobernada o vaya a serlo en el futuro [...] los escenarios de gobernabilidad, desde la realidad social, se sustentan en su observancia de las normas y disposición cívica, en sus vínculos sociales, agrupamientos solidarios y cooperativos, en su disciplina y autorregulación, en sus capacidades productivas, capital intelectual y capital social, y desde la realidad gubernamental, se sustentan en la legalidad de la actuación de los gobiernos, su comprobado respeto de derechos y libertades, imparcialidad e igualdad de trato, cuidado de los recursos públicos, decisiones apropiadas de políticas públicas, cobertura y calidad de los servicios públicos [...] Existe interdependencia entre la actuación gubernamental y la social (Aguilar, 2019, pp. 30-31).

En síntesis, Estado de derecho, seguridad y gobernabilidad democrática constituyen una tríada y se erigen, a la vez, en el mayor desafío de México.

## LAS MISIONES Y FUNCIONES DE LAS FUERZAS ARMADAS EN EL MARCO DE LA CUARTA TRANSFORMACIÓN (4T): MÁS AUTONOMÍA, MENOS CONTROL CIVIL, ¿MÁS PODER?

Antes que nada, es importante establecer en qué tipo de régimen político se encuadra el caso mexicano, así como las características esenciales de los vínculos entre civiles y militares. Ello, con el propósito de establecer cuáles son las misiones constitucionales asignadas a las fuerzas armadas y analizar cómo es que en la presente administración el aumento de sus funciones les ha brindado más autonomía y poder, debilitando la supremacía civil y, por ende, el Estado democrático de derecho.

En cuanto a las *misiones esenciales* de los institutos armados, estas se encuentran contenidas en la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, así como en la Ley Orgánica de la Armada de México. La primera ley establece cinco misiones para el ejército y fuerza aérea: 1) defender la integridad, la independencia y la soberanía de la nación; 2) garantizar la seguridad interior; 3) auxiliar a la población civil en casos de necesidades públicas; 4) realizar acciones cívicas y obras sociales que tiendan al progreso del país y 5) en caso de desastre, prestar ayuda para el mantenimiento del orden, auxilio de las personas y sus bienes y la reconstrucción de las zonas afectadas (Cámara, 2022). En tanto, la segunda dispone que la misión de la armada es “emplear el poder naval de la Federación para la defensa exterior y coadyuvar en la seguridad interior del país; en los términos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las leyes que de ella derivan y los tratados internacionales”, asignándole quince atribuciones específicas (Cámara, 2012).

Ahora bien, en términos generales, las RCM en México pueden caracterizarse por la subordinación militar, que al amparo de un acuerdo tácito e implícito –que data de la era posrevolucionaria<sup>3</sup>– entre los uniformados y la cúpula política, permite que el estamento castrense conserve ciertas prerrogativas y un alto nivel de autonomía, por lo cual, el tipo de control civil

<sup>3</sup> Dicho acuerdo contiene dos reglas fundamentales. La primera establece que los militares de la revolución cederían el poder a la burocracia civil, a cambio de que esta respetara a la institución castrense y su autonomía, legal, judicial y presupuestaria. La segunda establece que, en correspondencia, los militares respetarían el poder civil y respaldarían a la elite revolucionaria y sus metas incondicionalmente frente a cualquier amenaza. Este acuerdo aún tiene vigencia. Véase Díez y Nicholls (2006, p. 9).



es de índole subjetivo, ya que se identifica ante todo con la institución presidencial, a quien todo el cuerpo de oficiales, incluyendo los altos mandos, le guardan una lealtad suprema, que se logra a través del adoctrinamiento que sus efectivos reciben en su sistema educativo, el cual, además, les permite visualizarse a sí mismos como integrantes de un organismo cohesionado, con una cadena de mando vertical y con una misión específica: la defensa de la patria. Lo que contribuye a que consideren legítimo erigirse –dado su origen netamente popular– como el último bastión de la soberanía nacional y los guardianes permanentes de las instituciones e intereses del país.

Cabe recordar que, en México, el régimen surgido tras la gesta revolucionaria se encuadró en el autoritarismo civil, dado que en él los principales actores políticos se constituyeron en una coalición dominante a través del partido oficial, liderada por el presidente de la república; generando así una alianza que influiría de manera determinante en las RCM. En este sentido, el tipo de régimen “que se consolidó a inicios del siglo xx tuvo como base una tríada indisoluble: presidente de la república/partido oficial/fuerzas armadas”. Dicha fórmula se convirtió “en un mecanismo eficaz de dominación y control que, a su vez, arrastró a los militares a una misión diferente: la aplicación de la seguridad interna, políticamente definida por el presidente de la república y sus colaboradores”. De la anterior circunstancia “se deriva no sólo la arquitectura de la seguridad, la defensa y las relaciones civiles-militares en el país; sino también, el hecho de que durante la transición política el debate en torno a la seguridad y la estructura institucional del sector haya sido prácticamente exiguo en el seno de la clase política gobernante” (Solís, 2022, pp. 383-384), razón por la cual se dejó de lado la revisión y evaluación del rol, misiones, funciones, estructura y organización de las fuerzas armadas, que no figuró dentro de la agenda de la reforma del Estado en el año 2000 y que hasta la fecha sigue pendiente.

Como lo señala Raúl Benítez (2021), en nuestro país “la llegada de la democracia y la globalización no modificaron la relación cívico-militar [...] no se dio ninguna reforma similar a las observadas en la gran mayoría de los países de América Latina en favor de cambiar los parámetros legales y políticos para sustituir la autonomía militar [...]”. De hecho, durante el proceso de transición a la democracia en México no se afectaron “sus fueros y privilegios” y “[...] los militares continuaron con sus instituciones prácticamente intocables” (p. 3).

Si bien es cierto que desde inicios del nuevo milenio los militares ocuparon espacios civiles en seguridad pública, justicia e inteligencia, es

indudable que fue a partir del gobierno de Calderón (2006-2012) y su estrategia de seguridad nacional cuando las fuerzas armadas se empoderaron al experimentar “un incremento en su tamaño, presupuesto e influencia en las políticas públicas, pero con ligeras reducciones a la autonomía militar [...] y con una débil legislación para supervisarlas [...]” (Ríos, 2019, pp. 215-216). E incluso, en el gobierno de Enrique Peña Nieto (2012-2018), aun cuando la estrategia de seguridad se enfocó en la prevención y no en la contención del crimen organizado, la realidad fue que los militares continuaron fortaleciendo su posición en el sistema político mexicano.

Ejemplo de ello se observó en su momento cuando el general Salvador Cienfuegos, entonces secretario de la SEDENA, demandó en reiteradas ocasiones un marco jurídico para las fuerzas armadas y el 21 de diciembre de 2017 se aprobó la Ley de Seguridad Interior,<sup>4</sup> que pretendió legalizar la presencia militar “para coadyuvar con las autoridades civiles en materia de seguridad pública y dotar al Ejército de la autorización jurídica necesaria para su intervención en la lucha de la persecución del delito” (Reyna, 2018). Sin embargo, en noviembre de 2018 la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) estimó que la ley era anticonstitucional.

Empero, ha sido durante la actual administración que los militares han avanzado a pasos agigantados en múltiples frentes institucionales. Por decisión presidencial, las fuerzas armadas están ampliando su ámbito de acción, por ejemplo,

en apoyo para la entrega de recursos de programas sociales, así como en la construcción de aeropuertos, infraestructura portuaria, sucursales del Banco del Bienestar, los cuarteles de la Guardia Nacional, dos tramos del Tren Maya y la remodelación de hospitales abandonados. Además, combaten el robo de hidrocarburos, custodian las pipas de PEMEX y controlan puertos y aduanas, con la intención de frenar el tráfico ilícito de estupefacientes, armas y personas, así como detener la migración indocumentada que proviene de Centroamérica, bajo el efecto de la presión de Estados Unidos.

<sup>4</sup> Fue el general Alejandro Ramos Flores, en ese entonces jefe de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la SEDENA, la voz de los militares para defender el dictamen de la Ley de Seguridad Interior. Redacción, “General que hoy defiende Ley de Inseguridad Interior, vinculado a desafuero de AMLO”, *Aristegui Noticias*, 9 de diciembre de 2017. Recuperado de <https://aristeguinoticias.com/0912/mexico/general-que-hoy-defiende-ley-de-seguridad-interior-vinculado-a-desafuero-de-amlo/>

Asimismo, a partir del 2020 y durante el tiempo que se prolongó la crisis sanitaria provocada por la COVID-19, y para hacer frente a dicha situación, los uniformados vigilaron “hospitales, apoyaron en la reconversión de espacios para enfermos y, en el marco de las jornadas de vacunación”, su labor fue estratégica “[...] para trasladar, resguardar y vigilar las vacunas, así como para colaborar en su aplicación a la población [...]” (Solís, 2022, pp. 386-387).

Mención aparte merece la creación de la Guardia Nacional (GN), como el instrumento primordial de ejecutivo federal, en la prevención del delito, la preservación de la seguridad pública, la recuperación de la paz y el combate a la delincuencia, que a ojos de algunos sectores políticos y sociales no ha sido más que algo “retórico” que

vulneró la Constitución, pues nunca se realizaron acciones para que desarrollara su propia estructura ni capacidades. El personal que la conforma sigue siendo mayormente militar, fue puesta bajo la dirección del general de brigada, Luis Rodríguez Bucio, los militares quedaron al frente de las coordinaciones estatales de la corporación e incluso los cuarteles de la corporación son propiedad de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), que también se ha hecho cargo de la compra de su equipo (Núñez y Castañeda, 2021, p. 4).

Al respecto, el año pasado se publicó, en el *Diario Oficial de la Federación* (Presidencia, 2022), un decreto que contiene una serie de reformas a distintas leyes que permitían el control operativo y administrativo por parte de la SEDENA de la Guardia Nacional. Sin embargo, recientemente la SCJN aprobó la invalidez del traslado, lo que provocó un reproche airado por parte del primer mandatario hacia los ministros de la Corte, así como el anuncio de que antes del final de su gestión “enviará al Congreso una nueva iniciativa de reforma, de carácter preferente, para consumir la readscripción de la GN” al instituto castrense (Zedryk, 19 de abril de 2023).<sup>5</sup>

Es importante considerar que si dicha readscripción tiene lugar, el ejército podría llegar a tener un presupuesto de cerca de “200 mil millones

<sup>5</sup> R. Zedryk, “López Obrador intentará en 2024 una nueva reforma para transferir la Guardia Nacional al Ejército”, *El País*, 19 de abril de 2023. Recuperado de <https://elpais.com/mexico/2023-04-19/lopez-obrador-intentara-en-2024-una-nueva-reforma-para-transferir-la-guardia-nacional-al-ejercito.html>

de pesos;<sup>6</sup> más del doble de lo que tiene actualmente. Con esto, la SEDENA pasaría del cuarto al segundo lugar como el ramo administrativo más grande de todo el Gobierno, sólo por debajo de la Secretaría de Educación Pública. Además, si se consideran sus crecientes funciones [...] se convertiría en la institución con más poder dentro del sistema político mexicano” (Núñez y Castañeda, 2021, p. 5). Y no debemos olvidar además que la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados aprobó el año pasado la iniciativa de reforma para extender la presencia de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública hasta 2029.

En el cuadro 1 se pueden observar detalladamente las funciones de las fuerzas armadas en el país y algunas de las actividades específicas que la administración actual les ha asignado.

Por otro lado, se puede asentar que el grado de prerrogativas y la autonomía de los militares mexicanos es de carácter institucional, es decir, que alude a la independencia y exclusividad profesional, por lo cual, en aras de su desarrollo suelen defender y afirmar su soberanía corporativa conservando un sentido de unidad orgánica que los mantiene al margen de otras instituciones, lo que complica la supremacía civil. En este sentido, la autonomía es un arma defensiva que permite que la institución castrense custodie sus funciones principales en contra de la interferencia de intrusos externos que podrían obstaculizar sus metas de profesionalización y modernización e, incluso, permite que los militares acepten misiones que van más allá de su naturaleza, lo que, sin duda alguna, acrecienta su poder en comparación con el poder que ejercen otras instancias civiles.

Al respecto, hay que señalar que en 2021 el “Campo Militar Marte fue el escenario para dar a conocer oficialmente la puesta en marcha de una reestructuración histórica” de la SEDENA,<sup>7</sup> que está modificando todas sus estructuras y la convertirá en una “super secretaría”. De acuerdo con un reportaje en el portal de Contralínea, fue “el general de división Héctor Sánchez Gutiérrez” quien aseguró que dicha reorganización “sí parte del interior de las fuerzas armadas y responde a la actual realidad mexicana,

<sup>6</sup> En el ejercicio fiscal 2023 se autorizó un presupuesto total de 111 911 638 277 pesos para la SEDENA (*Diario Oficial de la Federación*, 19 de diciembre de 2022) y el monto total para la Guardia Nacional, todavía adscrita a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC) fue de 67 826 738 583 pesos (*Diario Oficial de la Federación*, 15 de diciembre de 2022).

<sup>7</sup> G. Castillo, “En marcha, reestructuración de la SEDENA”, *La Jornada*, 14 de agosto de 2021. Recuperado de <https://www.jornada.com.mx/notas/2021/08/14/politica/en-marcha-reestructuracion-de-la-sedena/>

## Cuadro 1. Funciones de las fuerzas armadas durante la administración de Andrés Manuel López Obrador (2018-2024)

<i>Función</i>	<i>Actividades específicas</i>
Seguridad pública	Reconocimientos terrestres, marítimos y aéreos; patrullajes en poblaciones, ciudades y costas; establecimientos de puestos militares y navales de seguridad; operaciones en contra de la delincuencia organizada; brindar seguridad en poblaciones y ciudades donde se presenta actividad de la delincuencia organizada (existen nueve estados de atención prioritaria: Guanajuato, Baja California, Michoacán, Chihuahua, Jalisco, Guerrero, Sonora, Zacatecas y Quintana Roo); prevención del delito; salvaguardar la integridad de la persona y de su patrimonio; detener personas y ponerlas a disposición de la autoridad competente; realizar el registro inmediato de la detención, aseguramiento de bienes.
Seguridad y erradicación de estupefacientes	Operaciones en erradicación de enervantes, reconocimientos aéreos y terrestres, localización y judicialización de laboratorios de drogas sintéticas, fumigación de plantíos de enervantes, puestos de control y seguridad, así como destrucción de pistas de aterrizaje clandestinas.
Seguridad de instalaciones estratégicas	Vigilancia de accesos y salidas, actuar como fuerza de reacción para responder a contingencias, resguardar áreas sensibles de la instalación, establecer puestos militares de seguridad a inmediaciones de la instalación, realizar patrullajes diurnos y nocturnos. Las instalaciones estratégicas son: Petróleos Mexicanos (PEMEX), Comisión Federal de Electricidad (CFE), Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), Centro Nacional de Control de Gas Natural (CENEGAS), Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares (ININ) y Casa de Moneda.
Protección a la red de ductos de PEMEX para el combate al robo de hidrocarburo	Reforzamiento de instalaciones para la vigilancia de accesos, cuartos de control y tanques verticales; seguridad a ductos prioritarios de PEMEX; vigilancia no tripulada; establecimiento de bases de operaciones cada 20 kilómetros; establecimiento de seguridad periférica en tomas clandestinas con fugas de gas o hidrocarburo; establecimiento de bases de operaciones en la red de ductos estratégicos para evitar la extracción ilegal de hidrocarburo; reconocimiento terrestre para disuadir el robo de hidrocarburo; localizar tomas clandestinas y atender alertas por baja presión y coordinación con el sector ductos de PEMEX para la inhabilitación de las tomas clandestinas.

*Función*

*Actividades específicas*

Plan migrante Frontera Norte y Sur	Operaciones de rescate humanitario; puntos de control migratorio, puestos militares de seguridad con equipos de inspección no intrusivo; establecimiento de cocinas comunitarias y móviles, atención médica de urgencia y control fronterizo fluvial y marítimo.
Construcción de la Paz	Participación en las reuniones diarias de las 32 mesas estatales y 266 mesas regionales de Paz y Seguridad; aplicación de la Ley Federal de Armas de Fuego y Control de Explosivos; acciones para disminuir los incidentes de violencia y garantizar el desarrollo económico y social del país, operaciones de intercepción terrestre (puestos militares de seguridad estratégica).
Auxilio y protección a la población civil	La fuerza armada permanente activa el Plan DN-III-E y Plan Marina ante emergencias ocasionadas por fenómenos naturales o antropogénicos que afecten a la población.
Atención a la emergencia sanitaria por la pandemia de la COVID-19	Despliegue de instalaciones hospitalarias militares y navales; acondicionamiento de hospitales del INSABI; reconversión de unidades operativas; seguridad a instalaciones hospitalarias; seguridad a almacenes e instalaciones estratégicas del IMSS; seguridad y aplicación de medidas sanitarias en aeropuertos; adquisición de material y equipo médico; capacitación de profesionales de la salud para la atención de la contingencia; transporte aéreo humanitario; implementación de Centros de Aislamiento Voluntario; aplicación de vacunas, entre otros.
Construcción de infraestructura estratégica	Los militares han construido instalaciones para la Guardia Nacional, edificado Bancos del Bienestar; la infraestructura de riego y diversos acueductos; modernizaron las aduanas, vías de comunicación e intercomunicación hacia los recintos fiscales. Asimismo, participaron en la construcción del Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles, el Aeropuerto Internacional de Chetumal y el Aeropuerto Internacional Felipe Carrillo Puerto, en Tulum, Quintana Roo, y actualmente construyen los tramos 5, 6 y 7 del Tren Maya, así como una serie de obras complementarias.

Control de puertos y aduanas, comercio marítimo y de las comunicaciones y transportes por agua

Apoyo a programas y distribución de recursos

Regular y vigilar la seguridad en la navegación y la salvaguarda de la vida humana en el mar; la protección marítima y portuaria, no sólo en las zonas marinas mexicanas, sino también en costas, puertos, recintos portuarios, terminales, marinas e instalaciones portuarias nacionales; realizar las investigaciones y actuaciones, así como designar peritos facultados profesionalmente en la materia; organizar, regular y prestar servicios de control de tráfico marítimo y regular la marina mercante (sin intervención de la SCT), entre otras.

Participación en los programas “Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores”, “Sembrando Vida” y “Jóvenes Construyendo el Futuro”; reparto de fertilizantes a los trabajadores del campo; distribución de libros de texto gratuitos.

Fuente: elaboración propia con base en Aguayo, Benítez, Le Clercq, Rodríguez y Vargas (2021, pp. 329-331); Gobierno de México (2023, 1 de diciembre) e Ibarra (2021).

así como a las nuevas tareas que tienen encomendadas”.<sup>8</sup> En otras palabras, es una respuesta orgánica, no es algo que se propuso desde la cúpula civil, sino que partió del estamento militar y es una especie de salvavidas para que puedan enfrentar las nuevas funciones que se les han asignado. La milicia mexicana, como cualquier otra instancia burocrática, pretende adaptarse y sobrevivir.

Por otro lado, hay que resaltar que, durante los últimos años, la autonomía militar también ha sido de carácter político, pues apunta a la renuencia castrense hacia el control civil, especialmente, en lo referente a la rendición de cuentas y la transparencia en la información. Esto se pudo observar cuando el general Luis Crescencio Sandoval, secretario de la Defensa Nacional, “rechazó acudir a la Cámara de Diputados para explicar el *hackeo* del que fue víctima la SEDENA por el grupo de *hacktivistas* Guacamaya, pese a ser llamado por la Comisión de la Defensa Nacional de San Lázaro; en cambio, el funcionario federal citó a los legisladores”<sup>9</sup> para que se reunieran con él de manera privada dentro de las instalaciones de dicha secretaría. Cabe señalar que, finalmente, los secretarios que encabezan a los institutos armados sí asistieron al recinto legislativo, “pero no intervinieron por decisión de la mayoría oficialista que canceló sus comparecencias y sólo autorizó que hablara la secretaria de Seguridad, Rosa Icela Rodríguez”, lo que causó la protesta de varios congresistas que exhibieron carteles que decían “el Ejército debe rendir cuentas” y que manifestaron su inquietud por la situación, señalando que “si no rinden cuentas, si no hay transparencia, es un tema que a todos los mexicanos nos debería preocupar”.<sup>10</sup>

Otro caso importante es el conocido como “Ejército Espía” en el que salió a la luz que la SEDENA no sólo fue el primer cliente de NSO Group, empresa desarrolladora del *malware Pegasus* y el usuario más prolífico de este programa de espionaje en el mundo, sino también que lo utilizó a través del Centro Militar de Inteligencia, una agencia militar secreta, para espiar

<sup>8</sup> Z. Camacho y J. Réyez, “Reforma militar convierte a la SEDENA en ‘súper secretaría’”, *Contralínea*, 24 de septiembre de 2012. Recuperado de <https://contralinea.com.mx/interno/semana/reforma-militar-convierte-a-la-sedena-en-super-secretaria/>

<sup>9</sup> M. Pérez, “Titular de SEDENA rechaza comparecer en San Lázaro por *hackeo*; cita a los legisladores a su oficina”, *El Economista*, 13 de octubre de 2022. Recuperado de <https://www.economista.com.mx/politica/Titular-de-Sedena-rechaza-comparecer-en-San-Lazaro-por-hackeo-cita-a-los-legisladores-a-su-oficina-20221012-0135.html>

<sup>10</sup> F. Sánchez, “México: polémica por negativa de jefe militar a comparecer”, *Los Angeles Times*, 20 de octubre de 2022. Recuperado de <https://www.latimes.com/espanol/mexico/articulo/2022-10-20/mexico-polemica-por-negativa-de-jefe-militar-a-comparecer>



a periodistas y activistas de derechos humanos. Esto a pesar de que los militares “no cuenta con atribuciones legales para realizar intervenciones de comunicaciones privadas; incluso, en la legislación mexicana se contempla que para llevar a cabo estas actividades las autoridades requieran una autorización judicial, de las que no hay evidencia de que existan” (Red, 2023).

Por otra parte, es importante resaltar que en el país las RCM se dan en el marco de lo que Pion-Berlin (s. f.) ha nombrado el *nuevo pragmatismo civil-militar* en el cual las autoridades civiles han buscado la ayuda de las fuerzas armadas para resolver problemas de seguridad y para hacer frente a las llamadas *nuevas amenazas*, provocando que las misiones militares aumenten. En este tenor, las operaciones militares en México son de alcance expansivo e interno. Expansivo porque los uniformados han sido requeridos para utilizar sus habilidades para resolver problemas fuera del ámbito de la defensa; e interno, porque estos aplican sus conocimientos y *expertise* al interior del país. Por lo cual, las misiones de las fuerzas armadas se concentran, por un lado, en la defensa nacional y, por el otro, en la seguridad interior.

Sin embargo, se debe destacar que la expansión que han tenido las instituciones castrenses en la actual administración también es de carácter vertical, ya que realizan tareas no-defensivas y al mismo tiempo han ido ocupando cargos relacionados con el diseño y la implementación de políticas fuera de su jurisdicción (como es el caso de la seguridad pública), adquiriendo formas no oficiales de influencia que les permiten intervenir y adquirir poderío en el proceso de toma de decisiones. Por consiguiente, los civiles están cediéndoles parte de su autoridad, lo que afecta su supremacía, permitiendo que la presencia militar vaya transformando los rasgos de naturaleza democrática que tiene el régimen.

Por último, el incremento en el tamaño y las funciones de la profesión militar ha producido una revolución organizacional en la mecánica del control civil, considerando que este debería ampliarse y perfeccionarse. Al respecto, gran parte del esfuerzo de los civiles por ejercer control sobre los militares se ha dirigido básicamente hacia cuestiones relacionadas con su estructura administrativa, más que a su desempeño y su política en general, lo cual ha permitido que la elite militar intervenga con amplitud en el proceso de toma de decisiones en materia de seguridad nacional.

## EL EMPODERAMIENTO DE LAS FUERZAS ARMADAS EN MÉXICO Y EL QUEBRANTAMIENTO DEL ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO

De conformidad con Agustín Maciel-Padilla (2020): “[...] en México persiste una confusión sobre las líneas que separan a los términos seguridad nacional, interna y pública, lo cual obstaculiza el diseño de políticas públicas adecuadas y eficientes en materia de seguridad” (pp. 82-83). Efectivamente, si bien la Ley Suprema de la nación consagra tres categorías de seguridad: nacional, interior y pública, se presenta una laguna jurídica en la dimensión seguridad interior; al carecer de una ley reglamentaria, lo que contribuye a generar confusión y ambigüedad en su interpretación (Moloeznik, 2019b).

En contraste, la seguridad nacional y la seguridad pública cuentan con sus respectivas leyes de las que se desprenden su fin último: mientras el de la seguridad nacional es preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano (concepción Estado-céntrica), la seguridad pública persigue –por un lado– garantizar la vida e integridad de las personas, el goce de sus derechos, su patrimonio y bienes y –por otro– velar por la tranquilidad y el orden público (concepción antropocéntrica).

Tratándose de aquella, como ya se mencionó, el día 29 de septiembre de 2022 un grupo de *hacktivistas* autodenominados “Guacamayas” lograron vulnerar los mecanismos de ciberseguridad de la SEDENA y sustraer más de seis *terabytes* de información interna del periodo comprendido entre el año 2016 y septiembre del 2022; o, lo que es lo mismo, más de 4 000 000 de documentos.<sup>11</sup> Se trata de una verdadera hecatombe en el ámbito de la seguridad nacional mexicana, al acceder actores no estatales a información reservada, cuando no de carácter secreto, que afecta sensiblemente los intereses nacionales de México; de una falla gravísima de la contrainteligencia que seguramente se hará sentir en el horizonte temporal conforme se hagan públicos datos que van desde la salud del primer mandatario hasta actuaciones de la Sección Segunda Inteligencia de la propia SEDENA.

<sup>11</sup> Para darse una idea de la envergadura de la pérdida de la información sustraída, de imprimirse ocuparía aproximadamente un edificio de 50 pisos. “*Hackeo a la SEDENA: quiénes son ‘Guacamaya’, responsables de la filtración de documentos del gobierno de AMLO*”, *Infobae*, 30 de septiembre de 2022. Recuperado de <https://www.infobae.com/america/mexico/2022/09/30/hackeo-a-la-sedena-quiénes-son-guacamaya-responsables-de-la-filtracion-de-documentos-del-gobierno-de-amlo/>. “*Hackeo a SEDENA revela incompetencia y pone en riesgo a personas: R3D*”, *Forbes*, 4 de octubre de 2022. Recuperado de <https://www.forbes.com.mx/espionaje-al-ejercito-mexicano-vulnera-y-viola-los-ddhh-r3d/>

Como quiera que sea, esta fuga masiva de información es responsabilidad de los militares, cuya situación, como lo hemos señalado, se ha mantenido incólume no obstante los sucesivos gobiernos de alternancia a partir de 2000. De ahí que, para Raúl Benítez (2022): “En México el Estado no ha tenido una evolución hacia la democracia en todas sus estructuras.

La “reforma del Estado” es muy profunda en lo económico (quedan nichos no reformados, como las leyes del petróleo). Partes del Estado mantienen grandes cuotas de autonomía corporativa (por el peso de los sindicatos), y hay partes casi totalmente democratizadas, como las leyes electorales. Entre los segmentos menos democratizados está la defensa. La razón es que México es el país que tiene la Constitución vigente más antigua de América Latina (1917). Las leyes las escribieron los militares revolucionarios triunfantes, y ellos desde el inicio resguardaron grandes cuotas de autonomía para las fuerzas armadas (p. 433).

Recalamos que lo que explica que el instrumento militar en México conserve su estatus y elevado grado de autonomía, es la vigencia del pacto posrevolucionario en cuya virtud los militares aceptan que sean los civiles quienes asuman la conducción política del país, a cambio de lo cual el sector defensa queda en manos de los propios uniformados (Solís, 2017). Lo paradójico es que con la llegada de los gobiernos de alternancia política que pusieron fin a 71 años de hegemonía del partido oficial, se profundizó el proceso de militarización de la seguridad pública, al empeñar o comprometer a las fuerzas armadas en funciones de naturaleza policial o parapolicial (Moloeznik y Medina, 2019).

En este tenor, para México Unido contra la Delincuencia (2021) es incomprensible que la seguridad pública esté en manos de los militares “toda vez que la evidencia disponible confirma que el uso de las Fuerzas Armadas no se ha traducido en reducir los niveles de violencia y lograr la pacificación del país, pero sí ha costado la vida, la libertad y la integridad de miles de víctimas de ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzadas, tortura y detenciones arbitrarias” (Ibarra, 2021, p. 14).

Por ende, los uniformados han fracasado en velar por la seguridad de los ciudadanos, han sido responsables de la fuga masiva de información sensible de sus propias bases de datos y, de ser ciertas las aseveraciones del general Glen David VanHerck –quien ejerce simultáneamente el Comando Norte de Estados Unidos y el Comando de Defensa Aeroespacial de

América del Norte-, de que aproximadamente la tercera parte del territorio nacional es controlado por organizaciones criminales: “El narcotráfico, la migración y el tráfico de personas son todos síntomas de organizaciones criminales transnacionales, que operan usualmente en áreas que no están gobernadas, en un 30 al 35% de México, lo que crea algunas de las cosas con las que lidiamos en la frontera” (U. S. Department, 2021), es evidente que la estrategia de seguridad de la actual administración que mantiene a los militares a la cabeza ha sido un rotundo fracaso.

Como quiera que sea, las fuerzas armadas han asumido roles cada vez más importantes en el ámbito de la seguridad pública, lo que es cuestionado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en especial, en los casos Alvarado Espinoza y otros (2018) y Trueba Arciniega y otros, contra México (2018), a saber:

a.- En el caso Trueba Arciniega se obliga al Estado mexicano a implementar cursos de capacitación sobre estándares de derechos humanos sobre seguridad ciudadana; al tiempo que la sentencia reitera que: “el mantenimiento del orden público interno y la seguridad ciudadana debe estar primariamente reservada a los cuerpos policiales civiles. No obstante, la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad debe ser extraordinaria o excepcional, pues su presencia e intervención en actividades de seguridad pública, puede implicar un riesgo para los derechos humanos” (CIDH, 2018).<sup>12</sup>

b.- En el caso Alvarado Espinoza la instancia jurisdiccional del Pacto de San José de Costa Rica, destaca así la diferencia entre la profesión de las armas y la policial: “Si bien los Estados partes de la Convención podrían desplegar a las fuerzas armadas para desempeñar tareas ajenas a las propiamente relacionadas con conflictos armados, dicho empleo debe limitarse al máximo y responder a criterios de estricta excepcionalidad para enfrentar situaciones de criminalidad o violencia interna, dado que el entrenamiento que reciben las fuerzas milita-

<sup>12</sup> El 27 de noviembre de 2018, la Corte Interamericana de Derechos Humanos dictó una sentencia, mediante la cual homologó un acuerdo de solución amistosa entre el Estado mexicano y los representantes de los familiares del señor Mirey Trueba Arciniega. De conformidad con ello, se declaró responsable internacionalmente al Estado por la violación de los derechos a la vida e integridad personal en perjuicio de Mirey Trueba Arciniega, por los hechos ocurridos el 22 de agosto de 1998, y por la violación a los derechos a las garantías judiciales, a la protección judicial y a la integridad personal en perjuicio de sus familiares.

res está dirigido a derrotar al enemigo y no a la protección y control de civiles, entrenamiento que es propio de los entes policiales (CIDH, 2019).<sup>13</sup>

En síntesis, en ambas sentencias la CIDH recomienda que, tratándose de la seguridad ciudadana, deben ser las instituciones policiales civiles el instrumento coercitivo del Estado y sólo de manera excepcional recurrirse a las fuerzas armadas. Más allá de esta clara postura de los juzgadores de la CIDH, conviene reflexionar sobre la recomendación del más reconocido pensador naval contemporáneo, quien al referirse a las misiones de los institutos armados sostiene que “es preferible desarrollar un ‘nicho de especialidades’, que ser mediocres en muchas” (Till, 2007, p. 160). Esto es que deberían *ser pocas y de excelencia* (Guerrero y Moloeznik, 2022, p. 62); lo que contrasta con la multiplicidad de tareas que se les confía a las fuerzas armadas mexicanas (Benítez, 2022).

No obstante, un asunto crítico insoslayable en México es la

situación de confusión entre la dimensión política y la técnica que presenta el sistema de defensa mexicano; de manera tal que los militares se erigen en arquitectos de su propio destino, a la luz del monopolio *–de jure y de facto–* que ejercen en la materia, propio de los sistemas políticos autoritarios y totalitarios. Esto también trae aparejada la excesiva burocratización de las fuerzas armadas, al hacerse cargo de actividades administrativas en detrimento de sus atribuciones operacionales; esto las desvirtúa y genera una tensión *–cuando no confrontación–* entre el personal de gabinete (que se encuentra detrás de los escritorios) y el operativo (que desempeña funciones en terreno) (Moloeznik, 2022, p. 300).

<sup>13</sup> En el caso Alvarado Espinoza y otros vs. México, la Corte condenó a México por desaparición forzada de tres personas en violación de los derechos al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la vida, a la integridad personal y a la libertad personal establecidos, respectivamente, de conformidad con los artículos 3, 4.1, 5.1, 5.2 y 7 de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH), con relación a lo dispuesto en el artículo 1.1, así como del artículo 1.a) de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas.

## CONCLUSIONES

En México, durante los más de 70 años de la era autoritaria priista, cuando las instituciones civiles fueron capaces de canalizar y resolver la conflictividad política que surgía, el régimen no tuvo la necesidad de recurrir a las fuerzas armadas; empero, cuando la inestabilidad política y social sobrepasó al liderazgo civil, el titular del ejecutivo federal en turno se encargó de hacer uso discrecional de los militares, ya fuese para disuadir, contener o eliminar “las amenazas” que ponían en riesgo el entramado político y, en contrapartida (especialmente cuando los militares salían maltrechos al cumplimentar las órdenes civiles), estos eran galardonados con sendos procesos de profesionalización y modernización como premio a su lealtad (Solís, 2022).

Así, durante el proceso de transición política en el año 2000, los militares arrojaron al nuevo mandatario surgido de la oposición, a quien, como titular de la institución presidencial, le transfirieron su obediencia. Sin embargo, el acuerdo civil-militar surgido el siglo pasado permaneció inalterado y una reforma militar ni siquiera se discutió. Por consiguiente, se perdió la ocasión para redefinir las misiones y funciones de las fuerzas armadas; hacer efectiva la supremacía civil; retirar a los militares el control de las políticas militar, de seguridad y de defensa; así como llevar ante los tribunales a los elementos presuntamente implicados en la comisión de violaciones a los derechos humanos, entre otras cuestiones, lo que, a su vez, habría permitido la modificación de los nexos entre civiles y militares.

Desde entonces y tras cuatro gobiernos de alternancia, en general se observa que la relación de las fuerzas armadas con los poderes de la Unión se mantiene prácticamente incólume. Los militares han conservado intacta esa lealtad y obediencia institucional al régimen y, sobre todo, a la figura presidencial, limitándose a acatar las órdenes de su comandante supremo. Aunque esta última cuestión se ha puesto en tela de juicio a partir de casos emblemáticos como el de la desaparición de los 43 estudiantes de Ayotzina-pa en 2014 o el de Ejército Espía recientemente.

Sobre el primer caso, en julio de 2023, el Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI) concluyó su trabajo en nuestro país señalando que, “a pesar de la apertura de archivos por mandato presidencial, la documentación entregada por las FFAA y el Centro Nacional de Inteligencia

(CNI) es parcial”<sup>14</sup> Al respecto, Ángela Buitrago aseguró “que se les empezaron a cerrar las puertas de las instituciones”, enfatizando que algunas de estas “son jerárquicamente institucionalizadas y tienen poder y mando”.<sup>15</sup> Por su parte, Carlos Beristain aseveró que “se sigue mintiendo sobre la ausencia de información en la SEDENA sobre lo que pasó, o sobre los documentos que tuvieron sobre el posible destino de los normalistas o qué se hizo con eso. No hay un cumplimiento de las órdenes”,<sup>16</sup> rematando que “la verdad de lo que pasó [...] está en documentos y videos de las Fuerzas Armadas, Ejército y Marina”.<sup>17</sup> Lo anterior deja entrever que contraviniendo las órdenes presidenciales, el mando castrense logró mantener bajo reserva todas las actividades de sus elementos relacionados con el caso, sin olvidar que también investigadores del GIEI fueron espiados con el *malware Pegasus* para entorpecer la investigación.<sup>18</sup>

Con relación al segundo caso, sólo resta señalar que el primer mandatario niega rotundamente que los institutos castrenses realicen actividades de espionaje en contra de periodistas y activistas, pero las evidencias recabadas muestran lo contrario; lo que remite a cuestionarnos si los militares realizan dichas actividades sin la autorización del presidente. ¿López Obrador sabía sobre este espionaje y lo permitió, o no sabía y sus propias fuerzas armadas lo están desobedeciendo? La respuesta en cualquier caso genera un temor creciente en torno al poder cada vez mayor de los uniformados, especialmente cuando se observa que en el actual gobierno estos reciben a manos llenas estímulos necesarios para mejorar el nivel de vida de sus elementos, los recursos para sus procesos de profesionalización y modernización, así como la asignación de nuevas misiones y funciones que les permiten acre-

<sup>14</sup> A. Rojas, “Insiste GIEI que FA ocultan información de caso Ayotzinapa”, *El Economista*, 1 de agosto de 2023. Recuperado de <https://www.economista.com.mx/politica/Insiste-GIEI-que-FA-ocultan-informacion-de-caso-Ayotzinapa-20230801-0007.html>

<sup>15</sup> C. Martínez, “Gana el silencio, adiós al GIEI. Hasta encontrarlos”, *Zona Docs*, 25 de julio de 2023. Recuperado de <https://www.zonadocs.mx/2023/07/25/gana-el-silencio-adios-al-giei/>

<sup>16</sup> N. Cano, “Grupo de expertos del caso Ayotzinapa denuncia ocultamiento de información por la Secretaría de la Defensa Nacional y se retira de la investigación”, *CNN*, 25 de julio de 2023. Recuperado de <https://cnnespanol.cnn.com/2023/07/25/grupo-de-expertos-caso-ayotzinapa-investigacion-mexico-orix/>

<sup>17</sup> A. Becerril y A. M. Atalo, “GIEI concluye su pesquisa sobre los 43”, *Excelsior*, 27 de julio de 2023. Recuperado de <https://www.excelsior.com.mx/nacional/giei-concluye-su-pesquisa-sobre-los-43/1599755>

<sup>18</sup> A. Azam, “Investigadores del GIEI dicen que fueron espiados para entorpecer la investigación del caso Ayotzinapa”, *The New York Times*, 9 de julio de 2017. Recuperado de <https://www.nytimes.com/es/2017/07/10/espanol/america-latina/pegasus-giei-espionaje-ayotzinapa.html>

centar su poder al interior del sistema político, convirtiéndose en una fuerza deliberante y también en un factor de presión al interior del propio sistema.

Por otra parte, el Congreso de la Unión, en diversas cuestiones (presupuesto, ascensos, gestión de la defensa, etc.) continúa abdicando de su función de ser un contrapeso del ejecutivo y de ser un mecanismo efectivo de control y supervisión de las estructuras militares. La relación entre estos últimos y los congresistas permanece prácticamente idéntica a aquella que tuvieron durante el régimen autoritario. Nuestros representantes en ambas Cámaras tienen, por un lado, muy poco interés en involucrarse en los asuntos relativos al diseño y la gestión del componente militar, y, por el otro, poseen un escaso conocimiento sobre el mismo, lo cual dificulta el logro del control objetivo y la supremacía civil, ya que deja en manos de los propios militares la formulación, administración y dirección de las políticas militar y de defensa, que incluyen cuestiones fundamentales en torno a la estructura, presupuesto, capacidad técnico-profesional, alistamiento, equipamiento, formulación de la doctrina, etc. que facilita el accionar operativo de las fuerzas armadas.

De hecho, el poder judicial es la única instancia que le ha plantado cara al estamento castrense. Si bien es cierto que de 1994 al 2009 la SCJN “mantuvo un silencio deferente con respecto a la autonomía militar [...] ratificando la constitucionalidad de la participación militar en temas de seguridad interna” (Ríos, 2019, p. 222), lo cierto es que a partir del 2010 la Corte se pronunciaría por la inconstitucionalidad de diversos artículos del Código de Justicia Militar, especialmente, en lo relativo al fuero de guerra; invalidando además en su totalidad la Ley de Seguridad Interior en el 2018, y el año pasado declarando inconstitucional el control operativo de la GN por parte de SEDENA. Lo anterior es un gran paso si se toma en cuenta que, en las democracias, como sostiene Julio Ríos (2019), las cortes “entran en escena cuando los casos específicos en que intervienen las fuerzas armadas llegan a un tribunal que está obligado a dar razones para defender, expandir o limitar la autonomía militar, el alcance de esta jurisdicción especial y el uso de la fuerza letal”. Mediante sus decisiones, las cortes pueden “proponer soluciones –en el marco constitucional democrático– aceptables para los gobiernos civiles y para las fuerzas armadas” (p. 44).

Recapitulando, la agenda de reforma del Estado de los sucesivos gobiernos de alternancia política desde 2000 a la fecha no incluye al sistema de defensa en general ni al instrumento militar en particular, cuyo significado es una asignatura pendiente de la democracia que responda a la pregunta



de ¿fuerzas armadas para qué? y, en coherencia con el proceso de tránsito a la democracia y vigencia del Estado de derecho, debería integrar a los propios uniformados en la discusión, con miras a su incorporación en el proceso de democratización, rendición de cuentas y transparencia del Estado mexicano. De no ser así, los militares continuarán disfrutando de una amplia autonomía sobre una diversidad de asuntos institucionales, de defensa y de seguridad, entorpeciendo el logro del control civil y debilitando el principio de la supremacía civil.

Por otro lado, los nexos entre los militares y otras instituciones del gobierno están caracterizados, en algunos casos por la cooperación y confianza, y en otros, por la desconfianza y la rivalidad, exacerbando la dificultad de coordinación y efectividad en el combate a la criminalidad organizada. Por ejemplo, durante el gobierno de Calderón la relación de los militares con la SSP encabezada por Genaro García Luna fue muy ríspida y en numerosas ocasiones se hicieron públicas sus desavenencias, evidenciando con ello la falta de unidad y organización en el equipo de seguridad del entonces mandatario. En este sentido, aunque los especialistas consideran que en toda burocracia existen rivalidades interinstitucionales por cuestiones relativas a la asignación de recursos, fallas de comunicación, deficiencia en la estructura institucional y problemas en el comportamiento individual en las instituciones, lo cierto es que en cualquier país cuando su sector de seguridad<sup>19</sup> no está coordinado y no trabaja a la par para gestionar la cosa pública de manera intersectorial, es imposible fortalecer la seguridad y el respeto a los derechos humanos, así como hacer efectivo el Estado de derecho, estimular el desarrollo y robustecer la democracia.

Para finalizar, hay que recordar que en un Estado moderno y plenamente democrático –como en el que anhelamos vivir– el monopolio de la fuerza legítima es confiado de manera exclusiva a una institución profesionalizada y entrenada, bajo los preceptos de obediencia, no deliberancia, disciplina y lealtad a la Constitución, que a fin de cuentas es en donde descansa el proyecto que da vida a una nación y que permite la supremacía civil sobre el instrumento militar, sin que este mantenga ningún tipo de prerrogativas, autonomía, cuotas o cotos de poder.

<sup>19</sup> El sector de la seguridad incorpora a todas las instancias que suministran, administran y supervisan la seguridad, ya sean civiles o militares y actores estatales o no estatales.

## LISTA DE REFERENCIAS

- Aguayo, S., Benítez, R., Le Clerq, J., Rodríguez, G. y Vargas, K. (eds.) (2021). *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2020*. Ciudad de México: CASEDE/UDLAP/ Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República.
- Agüero, F. (1995). *Soldiers, civilians, and democracy. Post-Franco Spain in comparative perspective*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Agüero, F. (2001). Institutions, transitions, and bargaining. civilians and the military shaping post authoritarian regimes. En D. Pion-Berlin (ed.), *Civil military relations in Latin America. New analytical perspectives* (pp. 193-222). EUA: University of North Carolina Press.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2019). *Democracia, gobernabilidad y gobernanza*. México: Instituto Nacional Electoral.
- Ai Camp, R. (2010). *Las fuerzas armadas en el México democrático*. México: Siglo XXI.
- Barrachina, C. (2002). *El regreso a los cuarteles: militares y cambio político en España (1976-1981)* (Tesis inédita de doctorado). Universidad Nacional de Educación a Distancia-Repositorio institucional, España.
- Benítez Manaut, R. (2022). El sistema de defensa en México en el siglo xx. En L. Guerrero y M. Moloeznik (coords.), *Seguridad y monopolio de la fuerza en México, 2018-2021*. Guanajuato: Ediciones Akal México/Universidad de Guanajuato.
- Benítez Manaut, R. (2021). Militarización con respaldo popular. La transición militar en México, 2000-2020. En W. Grabendorff (ed.), *Militares y gobernabilidad. ¿Cómo están cambiando las relaciones cívico-militares en América Latina?* (pp. 3-34). Bogotá: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Borja, J. (2004). Espacio público y espacio político. En L. Dammert (ed.), *Seguridad ciudadana: Experiencias y desafíos* (pp. 18-58). Valparaíso, Chile: Ilustre Municipalidad de Valparaíso.
- Cámara de Diputados (2012, 31 de diciembre). Ley Orgánica de la Armada de México. *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/200318/LEY\\_ORGANICA\\_DE\\_LA\\_ARMADA\\_DE\\_MEXICO.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/200318/LEY_ORGANICA_DE_LA_ARMADA_DE_MEXICO.pdf)
- Cámara de Diputados (2022, 9 de septiembre). Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos. *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOEFAM.pdf>
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2018, 27 de noviembre). *Caso Trueba Arciniéga y otros vs. México*. Recuperado de [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_369\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_369_esp.pdf)

- Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2019, 30 de agosto). *Caso Alvarado Espinoza y otros vs. México*. Interpretación de la *sentencia de fondo, reparaciones y costas*. Recuperado de [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_381\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_381_esp.pdf)
- Díaz, E. (1972). *Estado de derecho y sociedad democrática*. Madrid: Edicusa.
- Díaz, E. (2002). Estado de derecho y legitimidad democrática. En E. Díaz y J. Colomer (eds.), *Estado, justicia, derechos* (pp. 75-104). Madrid: Alianza Editorial. Recuperado de <https://www.studocu.com/es/document/universidad-carlos-iii-de-madrid/teoria-e-historia-de-los-derechos-humanos/diaz-elias-estado-de-derecho-y-legitimidad-democratica/2112061>
- Díez, J. y Nicholls, I. (2006). *The Mexican armed forces in transition*. EUA: Strategic Studies Institute/US Army War College.
- Donadio, M. (2003, 27-29 de marzo). Las relaciones cívico-militares y la construcción de instituciones en América Latina: enfrentando la crisis de las jóvenes democracias. Ponencia presentada en el *XXIV Congreso Internacional, Latin American Studies Association*. Dallas, Texas. Recuperado de <https://www.resdal.org/Archivo/d00001a3.htm>
- Dror, Y. (1996). *La capacidad de gobernar (Informe al Club de Roma)*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Gobierno de México (2023, 1 de diciembre). *Ejército mexicano cumple misión de realizar obras que tiendan al progreso del país*. Recuperado de <https://www.gob.mx/sedena/prensa/ejercito-mexicano-cumple-mision-de-realizar-obras-que-tiendan-al-progreso-del-pais?idiom=es>
- Guerrero, L. y Moloeznik, M. (coords.) (2022). *Seguridad y monopolio de la fuerza en México, 2018-2021*. Guanajuato: Ediciones Akal/Universidad de Guanajuato.
- Huntington, S. (1985). *The soldier and the State. The theory and politics of civil-military relations*. Massachusetts: Harvard University Press.
- Ibarra, F. (2021). La militarización de la seguridad pública: impidiendo la construcción de un México más seguro y en paz. *México Unido Contra la Delincuencia*. Recuperado de <https://www.mucd.org.mx/wp-content/uploads/2021/04/BRIEFING-1.pdf>
- Ibarra, F. (2021). Transferencia de facultades a las fuerzas armadas 2018-2020. *México Unido Contra la Delincuencia*. Recuperado de [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.mucd.org.mx/wp-content/uploads/2021/01/Transferencia-de-facultades-a-las-Fuerzas-Armadas-2018-2020\\_3.pdf](chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.mucd.org.mx/wp-content/uploads/2021/01/Transferencia-de-facultades-a-las-Fuerzas-Armadas-2018-2020_3.pdf)
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2021). *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental*. Recuperado de: <https://www.google.com/>



- Núñez, L. y Castañeda, J. (2021). Los militares y la Guardia Nacional: recursos en aumento, simulación, discrecionalidad y opacidad. En *Mexicanos contra la corrupción y la impunidad* (pp. 1-25). Recuperado de <https://contralacorrupcion.mx/wp-content/uploads/2021/09/los-militares-y-la-guardia-nacional.pdf>
- Nye, Joseph Jr. (julio-septiembre, 2003). Poder y estrategia de Estados Unidos después de Irak. *Foreign Affairs*, 3(3), 2-12.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2023). ¿Qué es el Estado de derecho? Recuperado de <https://www.un.org/ruleoflaw/es/what-is-the-rule-of-law/>
- Pion-Berlin, D. (1992). Military autonomy and emerging democracies in South America. *Comparative Politics*, 25(1), 83-102.
- Pion-Berlin, D. (s. f.). *A New civil-military pragmatism in Latin America*. Resdal. Recuperado de <https://www.resdal.org/producciones-miembros/redes-03-pion-berlin.pdf>
- Poder Ejecutivo de la Federación (2020, 11 de mayo). *Acuerdo por el que se dispone que la fuerza armada permanente pueda realizar tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria*. México: *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5593105&fecha=11/05/2020#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5593105&fecha=11/05/2020#gsc.tab=0)
- Presidencia de la República (2022, 9 de septiembre). DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; de la Ley de la Guardia Nacional; de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, y de la Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, en Materia de Guardia Nacional y Seguridad Pública. *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5664065&fecha=09/09/2022#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5664065&fecha=09/09/2022#gsc.tab=0)
- Red en Defensa de los Derechos Digitales (2023, 19 de abril). *La SEDENA es actualmente el único operador de Pegasus en México, revela NYT*. Recuperado de <https://r3d.mx/2023/04/19/la-sedena-es-actualmente-el-unico-operador-de-pegasus-en-mexico-revela-nyt/>
- Reyna, P. (2018). Análisis de la Ley de Seguridad Interior en México. *Revista de Investigación en Ciencias Jurídicas*, 13(25), 39-68. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6920344>
- Ríos, J. (2019). *Democracia y militarismo en América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica/CIDE.
- Rodríguez, A. y Solís, P. (2018). Regímenes políticos, relaciones civiles-militares y seguridad nacional en México. En A. Rodríguez, *Granos de arena. Ideas y marco*

- conceptual en la seguridad en México, contexto internacional y cambio político* (pp. 73-125). Ciudad de México: Universidad Iberoamericana.
- Sachar, D. (2019). *La falta de conducta judicial y la confianza pública en el Estado de derecho. Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (UNODC)*. Recuperado de <https://www.unodc.org/dohadeclaration/es/news/2019/08/judicial-misconduct-and-public-confidence-in-the-rule-of-law.html>
- Schneider, W. (1996). *El libro del soldado*. México: Grijalbo.
- Secretaría de la Defensa Nacional-Dirección General de Administración- Subdirección General de Administración (2022, 19 de diciembre). *Calendario de presupuesto autorizado para el ejercicio fiscal 2023*. México: *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5674887&fecha=19/12/2022#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5674887&fecha=19/12/2022#gsc.tab=0)
- Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana-Unidad de Administración y Finanzas (2022, 15 de diciembre). *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5674591&fecha=15/12/2022#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5674591&fecha=15/12/2022#gsc.tab=0)
- Solís, P. (2022). La reforma al sector seguridad como preámbulo para la pacificación, la gobernabilidad y la consolidación democrática en América Latina: el caso México. En J. Salazar, J. Padilla, D. Espinosa y M. Moloeznik (coords.), *Derecho internacional humanitario y cultura de paz* (pp. 373-394). Zapotlanejo el Grande, Jalisco: Universidad de Guadalajara/Centro Universitario del Sur/Red Internacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario/Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Jalisco/Instituto Internacional de Derecho Humanitario de San Remo.
- Solís, P. (2017). *Fuerzas armadas, seguridad nacional, relaciones cívico-militares y gobernabilidad democrática en México: 2006-2012* [tesis de doctorado no publicada, Universidad de Guadalajara]. Repositorio institucional U. de G.
- Thiago Cintra, J. (1991). *Seguridad nacional, poder nacional y desarrollo*. México: CISEN.
- Till, Geoffrey (2007). *Poder marítimo. Una guía para el siglo XXI*. Buenos Aires: Instituto de Publicaciones Navales.
- U. S. Department of Defense (2021, 16 de marzo). *USNORTHCOM-USSOUTHCOM Joint Press Briefing, Air Force General Glen D. VanHerck, Commander, U.S. Northern Command; Navy Admiral Craig S. Faller, Commander, U.S. Southern Command*. Recuperado de: <https://www.defense.gov/Newsroom/Transcripts/Transcript/Article/2539561/usnorthcom-ussouthcom-joint-press-briefing/>
- Vagts, A. (1959). *A history of militarism. Civilian and military*. Nueva York: Free Press.

## LOS DERECHOS HUMANOS EN EL GOBIERNO DE LA “TRANSFORMACIÓN”: DESINSTITUCIONALIZACIÓN, DESAMPARO Y ABANDONO

Jacques Coste

Desde los años noventa hasta 2018, México vivió un proceso de creciente institucionalización de los derechos humanos que tuvo resultados ambivalentes: por un lado, se erigieron un marco jurídico y un andamiaje institucional para asegurar una amplia protección de los derechos humanos a los mexicanos y las mexicanas; pero, por otro lado, la violencia que estalló tras la declaración de guerra contra el narcotráfico (en el año 2006) trajo consigo enormes violaciones a los derechos fundamentales.

Así, pues, los avances institucionales y legales no siempre se materializaron en una mejora sustancial de la situación de los derechos humanos en el país. De este modo, a lo largo de ese periodo, lo que establecía la legislación protectora de los derechos fundamentales rara vez se cumplía a cabalidad. Lo mismo ocurrió con el mandato de las instituciones encargadas de promover esos derechos. Por ello, a pesar de que se dieron grandes pasos en el rubro legal-institucional, los avances en la protección efectiva de los derechos humanos fueron, más bien, modestos y, en muchos rubros, como en la desaparición de personas o las ejecuciones extrajudiciales, hubo grandes retrocesos.

En ese periodo, los avances legales-institucionales más importantes que hubo fueron los siguientes. En primer lugar, habría que mencionar al propio proceso de institucionalización de los derechos humanos y su inclusión en la legislación nacional (Álvarez Icaza, 2010). En segundo término, cabe subrayar el surgimiento de un lenguaje de derechos humanos entre las elites políticas, en los medios de comunicación y en las organizaciones de la sociedad civil. En tercer lugar, destaca la profesionalización de las organizaciones no gubernamentales defensoras de los derechos humanos en México, junto con la entrada en escena de organizaciones internaciona-

les (tanto gubernamentales como no gubernamentales) especializadas en la protección de derechos humanos y la creación de redes de acción colectiva entre ambas (Saltalamacchia y Covarrubias, 2011).

En cuarto lugar, se legisló una ambiciosa reforma constitucional en materia de derechos humanos en 2011, que introdujo a la Carta Magna la obligación del Estado mexicano de respetar, proteger y garantizar estos derechos (Coste, 2022). En quinto lugar, se produjo un proceso gradual de fortalecimiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), que poco a poco brindó mayor preponderancia a los criterios de derechos humanos y el principio pro persona en sus discusiones y resoluciones (Medellín, 2013, y Ferrer Mac-Gregor, 2011). En sexto lugar, hay que recalcar la creación y la consolidación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), el Instituto Nacional de Transparencia (INAI) y otras instituciones cruciales para la protección de los derechos humanos (Álvarez, 2010). Por último, el gobierno de México viró hacia una posición menos soberanista frente a los derechos humanos, lo que cristalizó en una “política de puertas abiertas” al escrutinio internacional en materia de derechos fundamentales, incluyendo el reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (Saltalamacchia y Covarrubias, 2011).

A su vez, los principales retrocesos materiales en la situación nacional de los derechos humanos tuvieron su origen en la política de militarización de la lucha contra el crimen organizado impulsada por el presidente Felipe Calderón (2006-2012) y sostenida (aunque con algunos cambios) por su sucesor, Enrique Peña Nieto (2012-2018), y ahora (también con ciertas variaciones) por el actual presidente, Andrés Manuel López Obrador (2018-2024). El primer apartado de este texto profundizará en este asunto, pero por ahora cabe recalcar que esa estrategia de combate frontal y armado contra el crimen organizado derivó en lo que Ariadna Estévez (2012) denominó un clima nacional de “violencia mixta”, ocasionado por la erosión del monopolio del uso legítimo de la fuerza y por la pérdida de control territorial de grandes porciones del país que sufrió el Estado mexicano en el proceso de declive del régimen posrevolucionario y luego de la alternancia política del año 2000.

En este escenario, surgieron dificultades para identificar si los perpetradores de los crímenes, los abusos y las violaciones a derechos humanos eran actores públicos o privados, pues las autoridades no sólo participaron en estos hechos directamente (por ejemplo, en los operativos militares), sino que también estuvieron involucradas por la aquiescencia derivada de su corrupción o su ineptitud. En síntesis, los actores públicos y privados



fueron –y son– corresponsables de la violencia: a eso se refiere el concepto “violencia mixta”.

Un elemento que complejizó más el problema y aceleró las espirales de violencia es que el conflicto no sólo se gestó entre dos actores: el gobierno y el crimen organizado. Más bien, fue una conflagración de dos niveles y múltiples actores: por un lado, entre las autoridades y las bandas delictivas; por el otro, entre los distintos grupos criminales que se disputaban las plazas y el mercado. La militarización de la seguridad pública no hizo más que exacerbar las rivalidades entre las bandas y añadió nuevos actores al conflicto, puesto que la captura de capos importantes o el desmantelamiento de grupos criminales bien organizados dio origen al desmembramiento de estos en varios grupos más pequeños, más violentos y más difíciles de controlar (Pereyra, 2012).

En este capítulo, argumentaré que, durante el gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador, los derechos humanos en México han sufrido un importante deterioro. Por supuesto, hay tendencias estructurales que no responden a actitudes, decisiones, políticas o programas de su gobierno. Es decir, hay patrones y dinámicas violatorias de derechos humanos que se relacionan con el panorama nacional de violencia mixta y que, por tanto, operan en México desde hace lustros, por lo cual difícilmente se podrían solucionar durante un sexenio. No obstante, muchas de esas tendencias subsistieron durante este gobierno, otras tantas se agravaron y hoy en día vemos nuevas dinámicas violatorias que se sumaron a las previamente existentes, por lo que el panorama de derechos humanos en México ha empeorado significativamente.

Para sustentar ese argumento, utilizaré el primer apartado de este capítulo para describir las tendencias violatorias de derechos humanos que persisten, la mayoría de ellas relacionadas con el panorama nacional de violencia mixta previamente explicado. En los siguientes apartados analizaré los patrones violatorios de derechos humanos que se han agravado e identificaré las nuevas dinámicas violatorias que surgieron durante este sexenio. En este orden de ideas, el segundo apartado versará sobre los ataques contra periodistas y defensores de derechos humanos; el tercero, sobre el debilitamiento de la CNDH, el INAI y otros organismos protectores de derechos humanos; y el cuarto, sobre el fin de la política de puertas abiertas al monitoreo internacional. Por último, presentaré algunas reflexiones finales sobre el carácter violatorio de derechos humanos de este gobierno y el retroceso democrático que ello implica.

## TENDENCIAS VIOLATORIAS DE DERECHOS HUMANOS QUE CONTINÚAN

México enfrenta una crisis de desapariciones. De acuerdo con cifras oficiales, hay alrededor de 110 000 personas desaparecidas en México, de las cuales cerca de 40 000 se han producido durante el sexenio del presidente López Obrador (Comisión Nacional de Búsqueda, 2023). Algunos especialistas consideran que la cifra de personas desaparecidas podría ser aún mayor, toda vez que la desaparición y la desaparición forzada de personas son crímenes difíciles de contabilizar, registrar e investigar, puesto que los perpetradores procuran eliminar todos los rastros del crimen y, en caso de haber cometido homicidio contra las personas desaparecidas, ocultan sus cuerpos en lugares de acceso complicado para las autoridades, como las fosas clandestinas y los crematorios irregulares.<sup>1</sup> Además, de acuerdo con informes de prensa, las fiscalías estatales no reportan un número considerable –aunque indefinido– de desapariciones, a fin de evitar el escrutinio y la indignación pública (Dayán, 2023).

La crisis de los desaparecidos se gestó en el entorno de violencia mixta que inició en el sexenio de Felipe Calderón, pero no ha hecho más que agravarse en los años siguientes, tendencia que persiste hasta la actualidad. En un primer momento, el gobierno del presidente López Obrador dio un paso inédito, que fue reconocer la existencia de esa crisis, por medio de la comisionada nacional de búsqueda, Karla Quintana, pero más adelante reculó, forzó la salida de Quintana e incluso lanzó una campaña para maquillar las cifras de personas desaparecidas (Urrutia y Domínguez, 2023). Por lo tanto, la crisis de las desapariciones se ha profundizado durante este sexenio por tres motivos principales.

<sup>1</sup> Sobre las complicaciones para investigar y perseguir los delitos de desaparición y desaparición forzada, véase: HRW, *Los desaparecidos de México*, 2013. Es necesario apuntar que, aunque el resultado de ambas es el mismo –el desconocimiento del destino y el paradero de una persona–, la diferencia entre la desaparición (a secas) y la desaparición forzada es que la primera es perpetrada por actores privados y la segunda se produce cuando hay colaboración de las autoridades públicas, ya por acción, ya por omisión. De acuerdo con el artículo 2 de la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas de Naciones Unidas: “se entenderá por ‘desaparición forzada’ el arresto, la detención, el secuestro o cualquier otra forma de privación de libertad que sean obra de agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúan con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, seguida de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o del ocultamiento de la suerte o el paradero de la persona desaparecida, sustrayéndola a la protección de la ley”.

En primer lugar, el gobierno federal no ha forjado alianzas con los familiares de las personas desaparecidas ni con los colectivos de búsqueda de personas. Más bien, ha mantenido una actitud de cerrazón frente a ellos, pese a que la colaboración sería clave para entender los patrones de desaparición, las condiciones en las que operan los perpetradores y, sobre todo, para la labor de búsqueda, en la cual dichas organizaciones han ganado una enorme experiencia durante los últimos años.<sup>2</sup> En segundo término, el gobierno suele investigar las desapariciones de manera casuística y no sistemática, lo que dificulta la identificación de las redes y los patrones de operación de los perpetradores (Reveles, 2015). En tercer lugar, las organizaciones criminales han convertido a las desapariciones en una práctica común para hacerse de fuerza de trabajo o para deshacerse de personas sospechosas de colaborar con grupos delictivos rivales.<sup>3</sup>

Otra de las tendencias violatorias de derechos humanos que lleva lustros en la escena pública mexicana, pero continuó durante el sexenio del presidente López Obrador, es la militarización de la seguridad pública. Esta tendencia no sólo persistió, sino que se agravó: además de delegar a las fuerzas armadas labores de combate al crimen organizado, el gobierno de López Obrador confió a los cuerpos castrenses un gran número de responsabilidades tradicionalmente civiles, como la construcción de proyectos de infraestructura, la administración de aeropuertos y aduanas, la operación de una

<sup>2</sup> La actitud de cerrazón a la colaboración por parte del gobierno se refleja en varias fuentes. Por ejemplo, David Santiago (2023) reporta en *Expansión Política* que, aunque el presidente recibió a una abuela buscadora argentina, no se ha reunido con madres buscadoras mexicanas. D. Santiago, “Recibe a abuela buscadora argentina, pero no se ha reunido con mexicanas”, *Expansión Política*, 21 de julio de 2023. Recuperado de <https://politica.expansion.mx/mexico/2023/07/21/amlo-recibe-a-abuela-buscadora-argentina-pero-no-se-ha-reunido-con-mexicanas>. Lorna Huitrón (2023) también destaca en INFOBAE cómo las madres buscadoras reclaman la exclusión y abandono por parte del mandatario después de la visita de la activista argentina. L. Huitrón, “A nosotras nos ha abandonado’: madres buscadoras reclaman a AMLO exclusión tras visita de activista argentina”, *Infobae*, 22 de julio de 2022. Recuperado de <https://www.infobae.com/mexico/2023/07/22/a-nosotras-nos-ha-abandonado-madres-buscadoras-reclaman-a-amlo-exclusion-tras-visita-de-activista-argentina/>. Además, la redacción de *Animal Político* (2021) informa que los familiares de las personas desaparecidas protestaron en Palacio Nacional bajo la consigna de “Si Andrés Manuel no va a las fosas, las fosas van a él”, lo que denota su descontento con la falta de acciones contundentes por parte del gobierno. Redacción, “Si Andrés Manuel no va a las fosas, las fosas van a él, familiares de desaparecidos protestan en Palacio Nacional”, *Animal Político*, 13 de diciembre de 2021. Recuperado de <https://www.animalpolitico.com/sociedad/andres-manuel-fosas-familiares-desaparecidos-palacio-nacional>

<sup>3</sup> Los hallazgos del antropólogo Claudio Lomnitz y su equipo de trabajo están arrojando luz sobre los patrones y motivos detrás de las desapariciones cometidas por grupos criminales, utilizando el caso de estudio de Zacatecas. Un adelanto de estos estudios se puede encontrar en la publicación de Lomnitz (2023) titulada “Zacatecas, la zona”, en la revista *Nexos*.

aerolínea pública y el Tren Maya, entre otras tareas relacionadas con ámbitos tan diversos como migración, educación o política social (Integralia, 2022).

Puesto que este volumen contiene un capítulo destinado a este tema en específico, no ahondaré en la militarización. Sin embargo, es conveniente resaltar que los cuerpos castrenses no están sometidos a las obligaciones de transparencia y rendición de cuentas que rigen a las corporaciones policíacas civiles, por lo que hay escasez de reportes institucionales sobre posibles actos de uso excesivo de la fuerza, violaciones a los derechos humanos o hasta ejecuciones extrajudiciales cometidas por militares. A ello hay que añadir la existencia de un sistema de justicia militar que suele ser obsequioso con los elementos que cometen abusos o delitos. En resumen, las fuerzas armadas gozan de amplios márgenes de arbitrariedad, opacidad e impunidad al ejercer labores policiales, lo que facilita la comisión de violaciones a derechos humanos.<sup>4</sup>

Las ejecuciones extrajudiciales son otra violación grave de derechos humanos que está altamente ligada a la participación castrense en labores de seguridad. La Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH) es, quizá, la organización que ha realizado un trabajo más minucioso para investigar el tema de las ejecuciones extrajudiciales en México. En su informe “La Guerra interiorizada: de los crímenes internacionales a la vida pública de México (2006-2021)”, documentó 7 000 ejecuciones extrajudiciales cometidas por autoridades civiles y militares en ese periodo (CMDPDH, 2023).

Es una cifra brutal que, por supuesto, no está reconocida por el Estado, pues se desprende de la suma de 5 876 civiles asesinados en “enfrentamientos” con las fuerzas armadas y 1 124 civiles asesinados por otros agentes gubernamentales. Como vimos en dos casos recientes, acaecidos en Tamaulipas, en el año 2023, para las autoridades federales (tanto civiles como militares), los homicidios cometidos en los enfrentamientos son daños colaterales o acciones que los soldados se ven forzados a llevar a cabo cuando deben “repeler” agresiones de los grupos criminales.<sup>5</sup> El go-

<sup>4</sup> La organización Human Rights Watch ha estado alertando durante mucho tiempo sobre los riesgos para los derechos humanos que surgen de la falta de transparencia en las instituciones militares. Un ejemplo de esta preocupación se puede encontrar en el informe titulado “Impunidad uniformada” (Human Rights Watch, 2009).

<sup>5</sup> Al respecto, es importante consultar los textos “Familiares y amigos de las víctimas de Nuevo Laredo: Cuando ven una troca nueva, los soldados disparan” y “Militares disparando a civiles: un video muestra una aparente ejecución extrajudicial en Nuevo Laredo”, de Ferri (2023). En ambos casos, hubo aquiescencia de las autoridades en un primer momento. No hubo investigación y castigo a los culpables, sino hasta que los reportes de prensa revelaron los actos del ejército. Esto ha hecho a

bierno federal, en realidad, reconoce muy pocas ejecuciones extrajudiciales. Esto se debe a que ya hay una excusa institucionalizada: los elementos de seguridad asesinaron a los civiles en un supuesto enfrentamiento contra miembros de alguna organización criminal, y caso cerrado (CMDPDH, 2023).

Además, la persistencia de la participación de las fuerzas armadas en labores de seguridad pública ha derivado en la continuidad del clima de violencia mixta previamente mencionado. En este entorno de creciente militarización de la seguridad pública y de otras funciones del Estado, las violaciones a derechos humanos y las agresiones contra la vida y la integridad de las personas provienen de tres frentes: de los elementos de seguridad, de los grupos criminales y de la disputa entre ambos y entre distintas organizaciones delictivas (Coste, 2022).

En este tenor, la propia prevalencia del clima de violencia mixta es una continuidad en las violaciones a derechos humanos. Una reflexión más amplia sobre este fenómeno, sus causas y sus implicaciones excede los alcances de este texto.<sup>6</sup> Por ahora, basta con resaltar que una de las consecuencias más funestas de este entorno violento es el altísimo número de homicidios: de acuerdo con datos del INEGI, de 2006 a 2022, se registraron 430 580 asesinatos, 141 357 de los cuales se perpetraron entre 2019 y 2022, es decir, durante la primera mitad del mandato del presidente López Obrador (INEGI, 2022).

El gobierno federal asegura que ha logrado frenar la tendencia al alza en el número de homicidios. Sin embargo, este estancamiento se ha dado en niveles colosales: tan sólo en 2022, el INEGI registró más de 32 000 homicidios. Ese año, a nivel nacional, la tasa fue de 25 homicidios por cada 100 000 habitantes (INEGI, 2022). Como punto de referencia, la tasa promedio de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) es de 2.6 por cada 100 000 habitantes, lo que significa que la tasa de México es diez veces mayor que la media (OCDE, 2022).

Finalmente, otra dinámica violatoria de derechos humanos que se ha agravado durante este sexenio, es la violencia contra las personas migrantes. Desde su Informe País de 2015, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) advirtió que los migrantes constituían uno de

---

muchos especialistas, activistas y periodistas preguntarse cuántos casos de ejecuciones extrajudiciales quedan impunes, dado que la prensa no tiene acceso a ellos y, por tanto, la sociedad tampoco.

<sup>6</sup> Desde mi perspectiva, las reflexiones y análisis presentados por Fernando Escalante en diferentes escritos resultan altamente persuasivos para comprender este fenómeno. Una síntesis de su interpretación se encuentra disponible en el ensayo titulado “En la violencia, 2008-2022” (Escalante, 2022), publicado en la revista *Nexus*.

los grupos más vulnerables de México. De acuerdo con este organismo, por un lado, el Estado mexicano no le ofrecía garantías de protección a las personas migrantes; por el contrario, agentes gubernamentales muchas veces fungían como perpetradores de violaciones a derechos humanos. Por otro lado, los migrantes estaban expuestos a grupos del crimen organizado, quienes, en el mejor de los casos, los extorsionaban cobrándoles “derecho de paso” o, peor aún, cometían violencia sexual (contra mujeres y niñas, principalmente) y privaban de su libertad a los migrantes para incorporarlos al trabajo forzado o a las redes de tráfico de personas (CIDH, 2015, pp. 11-12). Un caso representativo de las violaciones a derechos humanos que sufrían las personas migrantes ocurrió en San Fernando, Tamaulipas, donde se encontraron más de 100 cadáveres de migrantes depositados en fosas clandestinas, en 2011 (CIDH, 2013, pp. 41-11).

Ahora bien, durante el sexenio de López Obrador, las violencias contra los migrantes persistieron y se agravaron, toda vez que el gobierno optó por una política de criminalizar y “contener” la migración, a fin de satisfacer las demandas de Estados Unidos en esta materia. Una de las novedades de la política migratoria de este gobierno, que contribuyó a que se intensificara su carácter violatorio de derechos humanos, es el uso de la Guardia Nacional –que de facto es una policía militar– para detener a las personas migrantes (Carreón y Solís, 2023).

De acuerdo con la investigación de Manuel Jorge Carreón y Carla Elena Solís (2023), “podemos identificar un aumento gradual del número de personas migrantes muertas o desaparecidas del 2014 al 2022. Si comparamos el último trienio del gobierno de Enrique Peña con respecto al primero de Andrés Manuel López Obrador, notamos que existe un incremento del 11.5% en el número de personas migrantes muertas o desaparecidas” (p. 34). El aumento de muertes podría relacionarse con el carácter militarizado de la política migratoria del gobierno de López Obrador.

El caso más emblemático de violaciones a derechos humanos contra personas migrantes durante este sexenio ocurrió en Ciudad Juárez, en marzo de 2023, cuando 40 hombres de distintas nacionalidades murieron en una “estación migratoria” (eufemismo para no decir prisión) bajo la mirada omisa de sus custodios. Los propios migrantes habían iniciado un incendio como protesta por las condiciones de hacinamiento que padecían. Cuando el fuego se expandió, los custodios los dejaron encerrados en su celda, en lugar de permitirles escapar. Según reportes de prensa, la mayoría de ellos murió asfixiada por el humo. Activistas de derechos humanos coinciden en

que lo sorprendente es que no haya pasado algo así antes, pues en general, las estaciones migratorias carecen de condiciones mínimas para garantizar la seguridad y la dignidad de sus ocupantes. Además, notas periodísticas sostienen que fue una orden directa del Instituto Nacional de Migración el impedir la salida de los migrantes, instrucción que implicaba dejarlos morir bajo el fuego (Guillén, 2023).

## ATAQUES CONTRA PERIODISTAS Y DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS

Un frente en el que los derechos fundamentales han sufrido un retroceso grave durante el gobierno del presidente López Obrador es en la violencia que sufren constantemente los periodistas y los defensores de derechos humanos, cuya labor es fundamental para documentar y sacar a la luz pública los casos de represión, violencia del Estado y violaciones a derechos humanos.

Además, la prensa desempeña un papel primordial para que los ciudadanos puedan hacer valer sus derechos a la libre expresión, a la información y a la rendición de cuentas, los cuales están consagrados en diversas convenciones internacionales y la Constitución. En el caso de los defensores de derechos humanos, su trabajo es crucial para que las violaciones a derechos fundamentales se esclarezcan y la sociedad las conozca; para brindar acompañamiento legal y hasta psicológico a las víctimas y sus familiares; para buscar que los afectados reciban reparaciones integrales; y para buscar la no repetición de las violaciones graves.

Así pues, debido a la importancia que tienen los periodistas y los defensores para el respeto efectivo de los derechos humanos, los atentados en su contra van más allá de las afectaciones a las víctimas directas. Más bien, se trata de violaciones a derechos humanos que afectan a la ciudadanía en su conjunto: por un lado, se reducen los canales a los cuales los ciudadanos pueden acudir para defenderse en caso de sufrir violaciones a derechos humanos; por el otro, se violentan los derechos a la libertad de expresión y al acceso a la información de la sociedad toda (CNDH, 2009).

De por sí, ambos sectores –la prensa y el activismo en materia de derechos humanos– operaban en un entorno de violencia, amenazas y restricciones, impuestas por agentes gubernamentales y del crimen organizado (CIDH, 2015). No obstante, como se podrá ver a continuación, las condiciones se han vuelto aún más complicadas. Es decir, el rasero era muy bajo.

Los periodistas y los defensores enfrentaban enormes retos y amenazas por el simple hecho de desarrollar su labor en México. Aun así, la situación empeoró o, en el mejor de los casos, se estancó durante el sexenio del presidente López Obrador.

La organización Front Line Defenders (FLD) da seguimiento a las condiciones en que operan los defensores de derechos humanos en el mundo. Como parte de esta labor, registra los homicidios contra estos activistas y señala los focos rojos a nivel internacional: es decir, las regiones o los países donde resulta más peligroso ejercer la defensoría de derechos humanos. De acuerdo con FLD, 42 defensores de derechos humanos fueron asesinados en México, en 2021. Para 2022, la cifra creció hasta llegar a 45 homicidios de defensores, lo que representó 11% de los homicidios que la organización registró en todo el mundo durante ese año. México fue el tercer país más inseguro del orbe en este rubro, tan sólo por detrás de Colombia (con 186 homicidios) y Ucrania (país en guerra, con 50), y por delante de Brasil (con 26 asesinatos) y Honduras (con 17) (FLD, 2022).

Como punto de comparación, según la misma organización, en 2014, cinco defensores fueron asesinados en México (FLD, 2015). En 2017, que es el año récord en homicidios de defensores de derechos humanos según las cifras de esta organización, se registraron 48 víctimas. En total, en el periodo 2013-2018, es decir, la presidencia de Peña Nieto, hubo 144 asesinatos de defensores de derechos humanos (Cullel, 2019).

Esto quiere decir que la situación de los defensores de derechos humanos en México venía empeorando desde el sexenio de Peña Nieto. Incluso, así lo denunciaron diversas organizaciones de derechos humanos (CIDH, 2015). Como bien sabemos, los procesos político-sociales y los fenómenos violentos no siguen lógicas sexenales y –para frustración de algunos– tampoco responden a los designios de un presidente de la república. Por tanto, evaluar los asesinatos de defensores de derechos humanos y periodistas como simples cifras o intentar achacárselos a un presidente, sería un craso error analítico. Por otra parte, explicar a cabalidad el fenómeno de la violencia contra los defensores de derechos humanos, escapa a los alcances de este texto.

Sin embargo, la colosal cantidad de asesinatos contra defensores de derechos humanos cometidos durante la presidencia de López Obrador permite aseverar que, en el mejor de los casos, este gobierno fue incapaz de revertir las tendencias de violencia que ya existían y fue ineficiente al brindar garantías mínimas para el ejercicio de esta importante labor; en el peor de



los casos, durante esta administración dichas tendencias de violencia se agravaron y adquirieron dimensiones aún más alarmantes. Yo me inclino por la segunda opción y así parecen indicarlo los reportes de otras organizaciones.

De acuerdo con el *Informe anual sobre la situación de las personas y comunidades defensoras de los derechos humanos ambientales en México*, publicado por el Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA), las agresiones contra los defensores ambientales han aumentado de forma preocupante. En 2014, primer año en que se elaboró el reporte, se registraron 78 agresiones contra defensores, de las cuales cuatro fueron letales. En 2018, último año del gobierno de Peña Nieto, hubo 49 agresiones en total, de las cuales 21 fueron letales. En 2020, se perpetraron 65 agresiones (18 letales), las cuales escalaron hasta llegar a 108 (25 letales) en 2021. En 2022, se alcanzó la cifra más alta de la que se tiene registro: 197 ataques, de los cuales 24 fueron letales (CEMDA, 2022).

En total, de acuerdo con CEMDA, a lo largo del sexenio han sido asesinados 82 defensores ambientales. Por estos motivos, el director de la institución, Gustavo Alanís, ha advertido que ser defensor ambiental es un oficio cada vez más peligroso en México, pues no hay garantías mínimas para ejercer esta labor, que es crecientemente importante en un entorno global de crisis ambiental y en un escenario nacional marcado por la construcción de megaobras de infraestructura con grandes implicaciones ambientales, tales como el Tren Maya, el Tren Interoceánico o la Refinería de Dos Bocas (Redacción de Aristegui Noticias, 2023).

Un dato muy importante que captura el informe del CEMDA es que 45% de las agresiones contra defensores ambientales fueron perpetradas por agentes gubernamentales (de cualquiera de los tres niveles de gobierno, incluyendo también a los cuerpos policiales y las fuerzas armadas). Esto supera por mucho la cifra de ataques perpetrados por agentes del crimen organizado (13%) (Rojas, 2023).

El caso de los periodistas nos ofrece información adicional para sustentar el planteamiento expuesto líneas arriba: si bien la defensoría de derechos humanos y el periodismo eran profesiones de alto riesgo en México, las condiciones para ejercer estas labores empeoraron aún más durante el sexenio de López Obrador. La organización Artículo 19 (2022) contabilizó 157 asesinatos de periodistas en México, entre el año 2000 y octubre de 2022. De ellos, 47 se registraron durante el mandato del presidente Peña Nieto y 36 en los primeros tres años y medio del gobierno del presidente López Obrador.

Además, Artículo 19 (2022) documentó 696 ataques contra la prensa en 2022, lo que lo convirtió en el año más violento para la labor periodis-

tica desde que la organización inició el registro de agresiones en 2007. En tanto, 2022 fue el año más letal para la prensa (junto con 2017), con doce homicidios de periodistas. Más allá de las cifras, la propia organización ha advertido sobre el “deterioro” de las condiciones para ejercer el periodismo en México: en parte, por los ataques retóricos contra la prensa que se lanzan todos los días desde las conferencias presidenciales matutinas en Palacio Nacional (Artículo 19, 2022).

Adicionalmente, el gobierno de López Obrador continuó utilizando el programa Pegasus para espionar a activistas y periodistas. De acuerdo con Freedom House (2023), el ejército mexicano es uno de los máximos usuarios de este *software* a nivel mundial, y durante este sexenio lo ha usado para espionar a personas que investigan la corrupción y las violaciones a derechos humanos, como el defensor de derechos humanos, Raymundo Ramos, el periodista Ricardo Raphael y varios reporteros de *Animal Político*, sólo por mencionar algunos casos. A ello hay que añadir que, de acuerdo con Amnistía Internacional (2023), el gobierno de López Obrador ha estigmatizado y ha hecho uso excesivo de la fuerza en contra de activistas feministas que se manifiestan en contra de la violencia y las desigualdades de género.

Por todos estos motivos, Reporteros sin Fronteras (2023) coloca a México en el lugar 128 de 180 en su *ranking* internacional de libertad de expresión. Es decir, según esta organización, las condiciones de libertad de expresión son peores en nuestro país que en naciones como Kirguistán, República Democrática del Congo, Angola, Perú o Guatemala. Asimismo, Reporteros sin Fronteras advirtió que el presidente López Obrador y otras figuras destacadas del Estado mexicano, como Elizabeth García Vilchis, coordinadora de la sección “¿Quién es quién en las mentiras de la semana?” en las conferencias presidenciales matutinas, han adoptado una retórica violenta y estigmatizante contra los periodistas, a los que acusan regularmente de apoyar a la oposición, de ser corruptos o poco profesionales (mvs Noticias, 2023).

## EL DEBILITAMIENTO DE LA CNDH, EL INAI Y OTROS ORGANISMOS PROTECTORES DE DERECHOS HUMANOS

Los organismos autónomos no fueron —ni de cerca— la panacea para asegurar la protección efectiva de los derechos humanos para todos los mexicanos, pero sí contribuyeron a garantizarlos en algunas áreas: como, por

ejemplo, el derecho a la información, por medio del INAI, o el derecho a la participación política, por medio del Instituto Nacional Electoral (INE). Asimismo, sirvieron para ofrecer a los ciudadanos canales a los cuales acudir cuando habían sido víctimas de posibles violaciones a derechos humanos: como ocurrió con la CNDH, sus homólogas locales o instituciones como la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV).

El gobierno del presidente López Obrador ha debilitado, de manera considerable, este entramado institucional para proteger derechos humanos por medio de cuatro vías: 1) los recortes presupuestarios y de personal; 2) el nombramiento de perfiles afines al oficialismo en cargos directivos; 3) la omisión de nombrar miembros de los cuerpos colegiados para dejarlos sin el quórum necesario para operar; y 4) los constantes ataques retóricos para desacreditar y minar la legitimidad de estas instituciones. En el caso del INE, además, el presidente lanzó una iniciativa de reforma electoral, que muchos organismos internacionales y especialistas tildaron de “regresiva”, pero no me adentraré en este asunto, pues es materia de otro capítulo de este volumen.

Los recortes de presupuesto a los organismos autónomos protectores de derechos humanos pueden verse con claridad en el cuadro 1. Comparando las asignaciones presupuestarias de 2018 con 2023, el presupuesto del INE se redujo 35.2%, el de la CNDH, 31.4% y el del INAI, 26%. No es ningún secreto que las instituciones públicas necesitan presupuesto para operar con eficiencia, tanto así que el INE advirtió, en los sucesivos recortes, que estaba al borde de la “incapacidad operativa”. Por si fuera poco, esta administración acompañó los recortes presupuestarios de la decisión de desaparecer o reducir decenas de fideicomisos públicos, muchos de los cuales servían para garantizar derechos humanos, como es el caso del Fondo de Desastres Naturales, el Fondo para el Cambio Climático, el Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral y el Fondo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas (Chávez, 2020). La información y los testimonios disponibles parecen apuntar a que la desaparición de este último fondo contribuyó al aumento de los ataques y la vulnerabilidad de los periodistas y los defensores de derechos humanos, explicado en el apartado anterior (Ruiz, 2022).

Respecto al nombramiento de funcionarios afines en cargos directivos de los organismos autónomos, el caso insignia es el de Rosario Piedra Ibarra, quien fue designada titular de la CNDH en 2019. Su gestión ha estado marcada por las irregularidades y el respaldo público al oficialismo, incluso

Cuadro 1. Recortes de presupuesto a organismos autónomos

*Presupuesto de Órganos Autónomos (millones de pesos de 2023)*

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Variación real 2023 vs. 2018 (%)	Variación real 2023 vs. 2022 (%)
INE	31 211	18 973	19 930	30 987	21 030	20 221	-35.2	-3.84
CNDH	2 620	2 235	2 242	1 941	1 835	1 798	-31.4	-2.01
INAI	1 416	1 112	1 050	1 046	1 047	1 047	-26.0	-0.01

Fuente: elaboración propia con base en los datos oficiales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

cuando las posiciones del presidente han sido controversiales en temas de derechos humanos (Arista, 2022).

Un buen ejemplo del comportamiento oficialista y faccioso de la CNDH bajo la dirección de Piedra Ibarra es el constante respaldo de la institución a la militarización impulsada por el gobierno federal. Quizá el caso más llamativo de este respaldo fue el comunicado del 13 de septiembre de 2022, intitulado “Posicionamiento institucional frente a las reformas aprobadas por el Senado respecto de la Guardia Nacional: la CNDH no promoverá acción de inconstitucionalidad alguna”, publicado en la coyuntura de la aprobación de una iniciativa presentada por MORENA para otorgar el control de la Guardia Nacional a la Secretaría de la Defensa Nacional. En dicho comunicado, en un tono muy distinto al lenguaje institucional y de preocupación por la participación militar en tareas de seguridad que la solía caracterizar, la CNDH indicó que:

La Comisión Nacional, con plena conciencia de su misión y en ejercicio de su autonomía, declara que no interpondrá Acción de Inconstitucionalidad alguna contra las reformas aprobadas por el Senado. Vamos a hacer algo más que eso: sumarnos a la ejecución de las reformas, mediante su observancia y monitoreo. [...] esta Comisión Nacional considera que, dada la situación de violencia que aqueja al país, la intervención de la SEDENA puede ser y es admisible, desde el punto de vista de los derechos humanos [...] En todo caso, la CNDH tiene claro que en México no hay un mando militar arbitrario, mucho menos continuidad de políticas de militarización como las prevale-

cientes en los sexenios anteriores. Lo que vivimos hoy es un nuevo proceso transformador. [...]

Es necesario mencionar que, en nuestra decisión, valoramos varios factores, además de lo ya mencionado. En primer lugar, el hecho innegable que, de acuerdo a diversas encuestas y consultas de opinión, la institución pública que cuenta con mayor confianza por parte de las y los mexicanos es el Ejército, algo que es reiterado y que se ha dado por años, si bien con ligeras variantes (CNDH, 2022).

Entre los defensores de derechos humanos, produjo especial sorpresa, indignación y preocupación que la máxima autoridad de protección no jurisdiccional de los derechos humanos –es decir, la CNDH– tomara como uno de los criterios de su decisión el alto índice de popularidad de las fuerzas armadas (Arista, 2022). Más allá del posicionamiento oficialista, este criterio de decisión puede interpretarse como una muestra de la incapacidad y la falta de profesionalismo de la actual directora de la Comisión, que ni siquiera se preocupó por justificar su –ya de por sí cuestionable– decisión de respaldar al presidente con argumentos jurídicos o de derechos humanos.

Por lo que toca a la omisión de nombrar a los responsables de los órganos colegiados que presiden los organismos autónomos, el ejemplo más emblemático es el del INAI. La función de esta institución es garantizar los derechos de acceso a la información y de protección de datos personales. El pleno del INAI consta de siete comisionados y la ley establece que se requiere un quórum mínimo de cinco comisionados para que pueda sesionar. A finales de julio de 2023, el INAI cumplió cuatro meses sin el quórum necesario para sesionar: al momento de escribir este texto, el pleno de la institución lleva cuatro meses con tan sólo cuatro comisionados, pues la bancada oficialista en el Congreso de la Unión ha sido deliberadamente omisa para nombrar a nuevos comisionados que sustituyan a los que concluyeron su mandato durante esta administración (Espinoza, 2023).

La parálisis del INAI ha vulnerado de manera grave el derecho a la información. De acuerdo con la organización Mexicana contra la Corrupción y la Impunidad (MCCI): ante la falta del INAI, “si bien es posible presentar solicitudes de acceso a la información a las autoridades del ámbito federal, en caso de inconformidad no es posible impugnar las negativas que se deriven de estas solicitudes”. Además, “hay un mecanismo denominado incumplimiento de transparencia, el cual permite denunciar cuando las autoridades no publican la información trimestral sobre sus obligaciones en

materia de contrataciones, ejercicio de recursos, recomendaciones y auditorías, entre otros”. En resumen: “Todos estos medios de impugnación se ven afectados a partir de la parálisis del INAI. Estos mecanismos que están diseñados para ser sencillos y expeditos quedan, por lo tanto, sin efecto y se configura una vulneración al acceso a la información” (Espinoza, 2023).

Por su parte, un reportaje del diario *El Economista* (Badillo, 2023) consigna que: “Entre 2019 (el primer año del sexenio del presidente Andrés Manuel López Obrador) y 2022 (el cuarto año) el número de recursos resueltos por el pleno del INAI se incrementó 20.10%, al pasar de 19 751 a 25 310”. Además, según Julieta del Río, una de las comisionadas del propio Instituto Nacional de Acceso a la Información, con corte a inicios de julio de 2023, el pleno del INAI tiene pendientes de resolver “7 mil 176 recursos que los mexicanos han interpuesto ante el Instituto por negar información o clasificarla indebidamente como confidencial o bajo reserva”. Así las cosas, todo parece apuntar a que el gobierno federal y la bancada oficialista en el Senado han sido deliberadamente omisos en su obligación de nombrar a los comisionados restantes del INAI, a fin de poder mantener en la opacidad diversos asuntos de interés público, lo que constituye una violación al derecho al acceso a la información de todos los ciudadanos.

Finalmente, respecto a los ataques retóricos constantes del ejecutivo federal y el partido en el poder para minar la reputación y la legitimidad de estos organismos garantes de derechos humanos, basta con recordar el acoso político que sufrió Luis Raúl González Pérez (presidente de la CNDH, entre 2015 y 2019) durante el inicio del sexenio, periodo en el que la animadversión del presidente López Obrador a la institución llegó a grado tal que el mandatario no recibió el informe anual de la Comisión en 2019, lo cual no había ocurrido jamás (Atistegui Noticias, 2023). Adicionalmente, el presidente suele usar adjetivos como “alcahuetes”, “floreros”, “hipócritas” o “tapaderas” al referirse a estos organismos o sus titulares durante sus conferencias mañaneras prácticamente todos los días (Arista, 2023).

## EL FIN DE LA POLÍTICA DE PUERTAS ABIERTAS AL MONITOREO INTERNACIONAL

La política de puertas abiertas al monitoreo internacional fue parte del viraje de una visión soberanista de los derechos humanos a una posición de activismo en foros internacionales en la materia, que el gobierno de México

vivió desde finales de los noventa hasta principios de los 2000. Como parte de esta política, las autoridades federales permitían que organismos intergubernamentales y no gubernamentales monitorearan la situación de los derechos humanos en México, y los reconocían como interlocutores válidos en asuntos relacionados con los derechos fundamentales (Saltalamacchia y Covarrubias, 2011).

La relación entre estos organismos y las distintas administraciones no siempre fue tersa; de hecho, en muchos momentos, hubo fuertes tensiones (como ocurrió durante el sexenio de Felipe Calderón). Pero, a pesar de esos roces, el gobierno federal reconocía la importancia de la labor de los organismos internacionales en el monitoreo de la situación de los derechos humanos y también aceptaba su legitimidad como escrutadores (Saltalamacchia y Covarrubias, 2011).

El escrutinio internacional fue de gran importancia por dos motivos principales. Por un lado, los organismos internacionales contribuyeron enormemente a documentar el horror, las atrocidades, la violencia y las violaciones a derechos humanos causadas por la militarización de la seguridad pública, lo que fue una herramienta de escrutinio público y exigencia de rendición de cuentas para la ciudadanía. Por otro lado, la vinculación y la articulación de organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales contribuyó a la profesionalización y el fortalecimiento de las primeras, así como a la construcción de redes transnacionales de defensa de derechos humanos, las cuales ampliaron el campo de acción de los colectivos y las asociaciones civiles a nivel local.

Pues bien, la actitud del gobierno del presidente López Obrador frente al escrutinio internacional ha cambiado respecto a sus antecesores, ya que el poder ejecutivo ha dejado de considerar a las organizaciones internacionales como interlocutores válidos y ha cesado de reconocer la legitimidad de su labor de monitoreo de la situación de los derechos fundamentales en el país. En otras palabras, el gobierno mexicano ha vuelto a asumir una posición soberanista en materia de derechos humanos.

Como botón de muestra, retomo las declaraciones del presidente López Obrador en su conferencia matutina del 15 de diciembre de 2022:

Durante todo el periodo neoliberal, se fueron creando organismos supuestamente autónomos de la sociedad civil para todo, empezando por la actitud de la ONU, que tiene un sinnúmero de estos organismos que no ayudan en nada, son aparatos onerosos, costosísimos, para todo, desde la defensa del

medioambiente hasta la defensa de los derechos humanos pasando por la lucha contra el racismo, contra la discriminación. [...]

Sin embargo, se crearon organismos para supuestamente combatir la corrupción, como el de la Transparencia. Todo esto promovido por la llamada sociedad civil. Y todos estos organismos, supuestamente autónomos, vinculados al conservadurismo, a las minorías, hasta los de derechos humanos. Una gran farsa.

Y vivían del presupuesto público, del dinero del pueblo. Imagínense cuánto se llevaban las organizaciones sociales del presupuesto durante el periodo neoliberal las organizaciones campesinas independientes, independientes entre comillas, las organizaciones de la llamada sociedad civil, las organizaciones supuestamente no gubernamentales. [...]

Por ejemplo, hay una organización de defensa a los periodistas [refiriéndose a Artículo 19] completamente conservadora, completamente reaccionaria, no actúan con independencia real, con profesionalismo, no, y así muchas organizaciones supuestamente independientes (Presidencia de la República, 2023).

De manera similar, en octubre de 2021, al ser cuestionado sobre las críticas de organismos internacionales al Tren Maya, el presidente López Obrador declaró:

Una de las cosas que [los neoliberales] promovieron en el mundo para poder saquear a sus anchas fue crear o impulsar los llamados nuevos derechos. Entonces, se alentó mucho, incluso por ellos mismos, el feminismo, el ecologismo, la defensa de los derechos humanos, la protección de los animales. Muy nobles todas estas causas, muy nobles, pero el propósito era crear o impulsar, desarrollar todas estas nuevas causas para que no reparáramos, para que no volteáramos a ver que estaban saqueando al mundo y que el tema de la desigualdad en lo económico y en lo social quedara afuera del centro del debate. Por eso no se hablaba de corrupción, se dejó de hablar de explotación, de opresión, de clasismo, de racismo (Presidencia, 2021).

En suma, antes el gobierno federal hacía caso omiso a las recomendaciones de los organismos internacionales en materia de derechos humanos, pero al menos los reconocía como interlocutores válidos y aceptaba su legitimidad para monitorear la situación de los derechos humanos en el país. Ahora, el poder ejecutivo lanza ataques retóricos contra esas institu-



ciones y no reconoce su legitimidad para realizar labores de escrutinio a la situación de los derechos humanos en el país. Esto ha mermado la credibilidad de las organizaciones de defensa de derechos humanos en amplios sectores sociales, lo que a su vez ha fomentado que la ciudadanía minimice o ignore las violaciones de derechos fundamentales. El corolario de esta actuación del gobierno frente a las organizaciones internacionales de derechos humanos es un entorno político menos propicio para la rendición de cuentas y un aumento en el umbral de tolerancia de la sociedad frente a las violaciones de derechos humanos, lo que redundará en el menoscabo de la capacidad de acción y convocatoria de los colectivos de víctimas y defensores. Un ejemplo de esta situación ocurrió en agosto de 2023: tras ser cuestionado sobre la desaparición de cinco jóvenes en Lagos de Moreno, Jalisco, el presidente López Obrador fingió que no escuchaba y bromeó al respecto, lo que causó la indignación de muchos internautas y ciudadanos, pero aun así diversos seguidores del presidente defendieron y justificaron su comportamiento (Flores, 2023).

## REFLEXIONES FINALES

En México, el proceso de la transición a la democracia trajo consigo una paradoja: la apertura del sistema político y la construcción de un robusto entramado institucional para garantizar derechos humanos y libertades públicas corrieron en paralelo al estallido de la violencia mixta, que sigue marcando el panorama nacional hasta el día de hoy. En consecuencia, la transición democrática se quedó muy corta respecto a las expectativas que produjo en cuanto a la protección de los derechos humanos.

Con todo, el avance más notable de la transición democrática en materia de derechos fundamentales fue, precisamente, la construcción del entramado jurídico-institucional que proveyó a los ciudadanos de canales a los cuales acudir en caso de haber sufrido o presenciado posibles violaciones a derechos humanos (marcadamente, la CNDH), así como instancias para proteger derechos particulares (como el INE, en el caso de los derechos políticos, o el INAI, para los derechos asociados a la rendición de cuentas, la información y la transparencia). Además, los derechos humanos se incorporaron vigorosamente al juego político, la vida social, la labor jurisdiccional y el debate público de este país. En la misma línea, se volvió más común leer fallos jurídicos con una argumentación basada en los derechos funda-

mentales, oír a presentadores de noticias de radio o televisión hablar sobre los derechos humanos o escuchar a diputados, senadores, gobernadores y demás figuras políticas referirse a estos derechos en sus discursos.

Así pues, la realidad de los derechos humanos a ras de tierra no se correspondía con el discurso público o la ley, pero por lo menos existía un reconocimiento político-jurídico del valor de los derechos humanos y algunas instituciones desempeñaban un importante papel en el respeto, la promoción y la garantía de estos derechos, si bien no para todos los mexicanos y las mexicanas, sí para aquellos que lograban acceder a estos canales institucionales.

No obstante, el gobierno del presidente López Obrador echó abajo gran parte de los avances institucionales en materia de derechos humanos que la ciudadanía consiguió durante la transición a la democracia, pero no resolvió los problemas de derechos fundamentales asociados con el contexto nacional de violencia mixta. Peor aún, muchas de las dinámicas violatorias de derechos humanos persistieron y otras tantas se agravaron. Encima, el presidente López Obrador empujó a los derechos humanos fuera del discurso político oficialista y lo estigmatizó como una fachada de la “oposición conservadora”, al tiempo de vilipendiar a las organizaciones internacionales y a los colectivos nacionales de defensa de derechos humanos. En otras palabras: este gobierno ha puesto en cuestión la legitimidad misma de la agenda de derechos humanos, por lo que su valor ya no es reconocido –al menos retóricamente– por todas las fuerzas políticas y las instituciones públicas.

Si el hilo conductor de este volumen es la erosión democrática, entonces difícilmente hay un área en la que el deterioro sea más grande que en los derechos humanos. ¿Qué democracia queda si se han debilitado notablemente las instituciones que promueven el respeto y la protección de los derechos humanos?, ¿qué democracia queda si la Comisión Nacional de los Derechos Humanos aplaude la militarización?, ¿qué democracia queda cuando la prensa y el activismo oficial no pueden ejercer su función libremente?, ¿qué democracia queda si los derechos humanos son retratados como fachadas para abanderar causas políticas ocultas e inmorales?, ¿qué democracia queda si quienes defienden los derechos humanos son estigmatizados y ridiculizados desde el poder ejecutivo?, ¿qué democracia queda cuando el presidente se burla de las madres buscadoras, de los colectivos de víctimas y de las organizaciones sociales que defienden a las personas más vulnerables del país?, ¿qué democracia queda cuando buena parte de los

ciudadanos apoya estas actitudes presidenciales?, ¿qué democracia queda en un país con cientos de miles de muertos y desaparecidos?

México no era un paraíso para los derechos humanos. Todo lo contrario: era un país con gravísimos problemas en este rubro. Pero, precisamente, ahí está la cuestión: la situación de derechos humanos era crítica y, aun así, este gobierno logró un empeoramiento significativo.

## LISTA DE REFERENCIAS

- Amnistía Internacional (2023). *Informe México 2022*. Recuperado de <https://www.amnesty.org/es/location/americas/north-america/mexico/report-mexico/>
- Álvarez Icaza, E. (2010). La institucionalización de los derechos humanos. Reflexiones en torno a la sociedad civil y los organismos públicos de derechos humanos. En R. Blancarte (coord.), *Los grandes problemas de México. Cultura e identidades* (pp. 115-148). México: El Colegio de México.
- Arista, L. (10 de noviembre, 2022). “Rosario Piedra: tres años de una CNDH alejada de las víctimas y cercana al poder”, *Expansión Política*. Recuperado de <https://politica.expansion.mx/mexico/2022/11/10/rosario-piedra-cndh-alejada-de-victimas-y-cercana-al-poder>
- Arista, L. (abril, 2023). AMLO contra autónomos: una amenaza que avanza al final del sexenio. *Expansión Política*. Recuperado de <https://politica.expansion.mx/presidencia/2023/04/20/amlo-contr-autonomos-amenaza-que-avanza-al-final-de-sexenio>
- Artículo 19 (2022). *Periodismo en riesgo*. Recuperado de <https://articulo19.org/periodismoenriesgo/>
- Artículo 19 (2022). *Voces contra la indiferencia*. Recuperado de <https://articulo19.org/vocescontralaindiferencia/>
- Badillo, D. (26 de marzo, 2023). Sin tres comisionados, el INAI caería en inoperancia sustantiva. *El Economista*. Recuperado de <https://www.economista.com.mx/politica/Sin-tres-comisionados-el-Inai-caeria-en-inoperancia-sustantiva-20230324-0051.html>
- Carreón Perea, J. M. y Solís, C. E. (2023). Migración, derechos. *Revista Penal*, 22, 23-37.
- Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA) (2022). *Informe 2022 sobre la situación de las personas y comunidades defensoras de los derechos humanos ambientales en México*. México: CEMDA.

- Chávez, V. (octubre, 2020). Estos son los fondos que lograron ‘salvarse’ tras extinción de fideicomisos. *El País*. Recuperado de <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/salvan-fondos-de-salud-ciencia-deportes-y-para-las-metropolis/>
- Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) (2018). *Recomendación general número 17*. Recuperado de <https://www.cndh.org.mx/documento/recomendacion-general-numero-17-sobre-los-casos-de-agresiones-periodistas-y-la-impunidad>
- Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) (13 de septiembre, 2022). *Posicionamiento institucional frente a las reformas aprobadas por el Senado*. Recuperado de [https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/202209/PRONUNCIAMIENTO\\_2022\\_067.pdf](https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/202209/PRONUNCIAMIENTO_2022_067.pdf)
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2013). *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*. Recuperado de <https://www.oas.org/es/cidh/migrantes/docs/pdf/informe-migrantes-mexico-2013.pdf>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2015). *Informe de País, México. Situación de derechos humanos en México*. Recuperado de <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Mexico2016-es.pdf>
- Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (31 de enero, 2023). *La guerra interiorizada: de los crímenes internacionales a la vida pública de México*. Recuperado de <https://cmdpdh.org/2023/01/31/informe-la-guerra-interiorizada/>
- Comisión Nacional de Búsqueda (5 de agosto, 2023). Registro de personas desaparecidas. Recuperado de <https://versionpublicarnpdno.segob.gob.mx/Dashboard/ContextoGeneral>
- Coste, J. (2022). *Derechos humanos y política en México. La reforma constitucional de 2011 en perspectiva histórica*. México: Instituto Mora/Tirant Lo Blanch.
- Cullell, J. (julio, 2019). México cerró 2018 con un promedio de casi 100 homicidios al día en plena ola de violencia. *El País*. Recuperado de [https://elpais.com/internacional/2019/07/25/mexico/1564063543\\_114010.html](https://elpais.com/internacional/2019/07/25/mexico/1564063543_114010.html)
- Dayán, J. (julio, 2023). En riesgo, la integridad del registro de desaparecidos. *Animal Político*. Recuperado de <https://www.animalpolitico.com/analisis/autores/nunca-mas/en-riesgo-registro-de-desaparecidos>
- Escalante, F. (agosto, 2022). En la violencia, 2008-2022. *Nexos*. Recuperado de <https://www.nexos.com.mx/?p=69014>
- Espinoza, G. (2023, 9 de julio). ¿Qué perdemos en la sociedad con la parálisis del INAI? Obtenido de Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad. Recupe-

- rado de <https://contralacorrupcion.mx/que-perdemos-socialmente-con-la-paralisis-del-inai/>
- Estévez, A. (enero-junio, 2012). La violencia en México como crisis de los derechos humanos: las dinámicas violatorias de un conflicto inédito. *Contemporánea*, 2(1), 21-44.
- Estévez, A. (2007). Transición a la democracia y derechos humanos en México: La pérdida de la integralidad en el discurso. *Andamios*. 3.
- Ferrer Mac-Gregor, E. (2011). Interpretación conforme y control difuso de convencionalidad: El nuevo paradigma para el juez mexicano. *Estudios constitucionales*, 9(2), 531-622.
- Ferri, P. (febrero, 2023). Familiares y amigos de las víctimas de Nuevo Laredo: Cuando ven una troca nueva, los soldados disparan. *El País*.
- Ferri, P. (junio, 2023). Militares disparando a civiles: un video muestra una aparente ejecución extrajudicial en Nuevo Laredo. *El País*.
- Flores, M. (agosto, 2023). Indignante: redes explotan contra AMLO por su indolente reacción al ser cuestionado sobre los jóvenes de Lagos de Moreno. *Infobae*. Recuperado de <https://www.infobae.com/mexico/2023/08/16/indignante-redes-explotan-contr-amlo-por-su-indolente-reaccion-al-ser-cuestionado-sobre-los-jovenes-de-lagos-de-moreno/>
- Freedom House (junio, 2023). *Mexico: Freedom of the Net*. Recuperado de <https://freedomhouse.org/country/mexico/freedom-net/2023>
- Frontline Defenders (FLN) (agosto, 2015). *2015 Annual Report*. Recuperado de <https://www.frontlinedefenders.org/en/resource-publication/2015-annual-report>
- Frontline Defenders (FLN) (2022). *Global Analysis 2022*. Recuperado de [https://www.frontlinedefenders.org/sites/default/files/1535\\_fd\\_ga23\\_web.pdf](https://www.frontlinedefenders.org/sites/default/files/1535_fd_ga23_web.pdf)
- Guillén, B. (marzo, 2023). Un nuevo video detalla el minuto a minuto del incendio en Ciudad Juárez en el que murieron 40 migrantes. *El País*. Recuperado de <https://elpais.com/mexico/2023-03-31/los-fallos-en-el-incendio-de-ciudad-juarez-que-llevaron-a-la-ultima-tragedia-migrante-en-mexico.html>
- Human Rights Watch (2009). *Impunidad uniformada. Uso indebido de la justicia militar en México para investigar abusos cometidos durante operativos contra el narcotráfico y de seguridad pública*. Recuperado de <https://www.hrw.org/es/report/2009/04/29/impunidad-uniformada/uso-indebido-de-la-justicia-militar-en-mexico-para-investigar>
- Ibarra, G. E. (2023, 28 de junio). ¿Qué perdemos en la sociedad con la parálisis del INAI? Obtenido de Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad. Recuperado de <https://contralacorrupcion.mx/que-perdemos-socialmente-con-la-paralisis-del-inai/>

- INEGI (2 de agosto, 2022). *Cifras de mortalidad*. Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/continuas/mortalidad/defuncioneshom.asp?s=est>
- Integralia Consultores (2022). *La militarización en México. Hacia la consolidación de una Política de Estado 2006-2022*. Recuperado de <https://integralia.com.mx/web/reporte-especial-la-militarizacion-en-mexico-hacia-la-consolidacion-de-una-politica-de-estado-2006-2022/>
- Lomnitz, C. (junio, 2023). Zacatecas: la zona del silencio. *Nexos*. Recuperado de <https://www.nexos.com.mx/?p=73327>
- OECD Better Life Index (s. a.). *Seguridad*. Recuperado de <https://www.oecdbetterlifeindex.org/es/topics/safety-es/>
- Pereyra, G. (2012). México: violencia criminal y “guerra contra el narcotráfico”. *Revista de Sociología Mexicana*, 74(3). Recuperado de <http://revistamexicana-desociologia.unam.mx/index.php/rms/article/view/32219/29638>
- Presidencia de la República (2021, 29 de octubre). *Conferencia de prensa del presidente Andrés Manuel López Obrador*. [Versión estenográfica.] Recuperado de <https://www.gob.mx/presidencia/articulos/version-estenografica-conferencia-de-prensa-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-del-29-de-octubre-de-2021?idiom=es>
- Presidencia de la República (2023, 15 de diciembre). *Conferencia de prensa del presidente Andrés Manuel López Obrador*. [Versión estenográfica.] Recuperado de <https://www.gob.mx/presidencia/articulos/version-estenografica-conferencia-de-prensa-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-del-15-de-diciembre-de-2022>
- Redacción Aristegui Noticias (junio, 2023). AMLO no escucha informe de la CNDH. *Aristegui Noticias*. Recuperado de <https://aristeginoticias.com/0306/mexico/amlo-no-escucha-informe-de-la-cndh-es-un-hecho-inedito-en-29-anos-gonzalez-perez-video/>
- Redacción Aristegui Noticias (abril, 2023). 84 defensores del medio ambiente asesinados en el sexenio: Alanís. *Aristegui Noticias*. Recuperado de <https://aristeginoticias.com/2104/mexico/84-defensores-del-medio-ambiente-asesinados-en-el-sexenio-alanis/>
- Redacción de mvs Noticias (2023). Reporteros Sin Fronteras: México cae en *ranking* de libertad de expresión. *MVS digital*. Recuperado de: <https://mvsnoticias.com/nacional/2023/5/3/reporteros-sin-fronteras-mexico-cae-en-ranking-de-libertad-de-expresion-591491.html>

- Reporteros Sin Fronteras (2023). *Ranking mundial de libertad de prensa*. Recuperado de <https://www.rsf-es.org/clasificacion-mundial-de-la-libertad-de-prensa-rsf-2023-tabla-de-paises/>
- Reveles, J. (2015). México: país de desapariciones forzadas. *Política y Cultura*, 43. Recuperado de <https://polcul.xoc.uam.mx/index.php/polcul/article/view/1257/1232>
- Rojas, A. (abril, 2023). México, en tercer lugar con más asesinatos de defensores de DH. *El Economista*. Recuperado de <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Mexico-en-3er-lugar-con-mas-asesinatos-de-defensores-de-DH-20230405-0018.html>
- Ruiz, A. (mayo, 2022). En abandono mecanismo de protección para defensores y periodistas. *Pie de Página*. Recuperado de <https://piedepagina.mx/en-abandono-mecanismo-de-proteccion-para-defensores-y-periodistas/>
- Saltalamacchia Ziccardi, N. y Covarrubias Velasco, A. (2011). La trayectoria de los derechos humanos en la política exterior de México (1945-2006). En N. Saltalamacchia Ziccardi y A. Covarrubias Velasco (eds.), *Derechos humanos en política exterior* (pp. 188-205). México: ITAM/Portúa.
- Sarmiento, É. (diciembre, 2022). El gobierno de Andrés Manuel López Obrador y la política antimigratoria. *Studies in Latin America*, 6(81), 197-213. Recuperado de <https://journals.akademicka.pl/politeja/article/view/4913/4430>
- Urrutia, A. y Domínguez, A. (agosto, 2023). “Hay una crisis”: Karla Quintana, de la Comisión Nacional de Búsqueda. *La Jornada*. Recuperado de <https://www.jornada.com.mx/notas/2021/11/15/politica/hay-una-crisis-karla-quintana-de-la-comision-nacional-de-busqueda/>





POLÍTICA PÚBLICA  
Y REFORMAS LEGISLATIVAS



## LAS REFORMAS SOCIALES EN EL GOBIERNO DE LA CUARTA TRANSFORMACIÓN EN MÉXICO: ¿UNA ALTERNATIVA UNIVERSALISTA A LA POLÍTICA SOCIAL NEOLIBERAL?

Gerardo Ordóñez Barba

En 2018, la sociedad mexicana se decidió por una tercera alternancia política en el gobierno federal en lo que va del presente siglo, otorgando el triunfo al Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA) y a su candidato a la presidencia de la república, Andrés Manuel López Obrador (AMLO), quien asumió el poder el uno de diciembre de ese año, prometiendo cambios de gran envergadura, que han integrado lo que denominó como la cuarta transformación (4T), mediante la cual se propone terminar con casi cuatro décadas de gobiernos neoliberales para, como se establece en el Proyecto Alternativo de Nación 2018-2024, “romper la inercia de bajo crecimiento económico, incremento de la desigualdad social y económica y pérdida de bienestar para las familias mexicanas, tendencias que han marcado a México en los últimos 35 años, y emprender un cambio de rumbo” (MORENA, 2017, p. 3).

En materia de política social, durante la campaña política se delinearón algunas reformas que han venido materializándose a medida que avanza el ejercicio del poder, tanto en el legislativo como en el ejecutivo. Haciendo un análisis retrospectivo, en este trabajo se pretende valorar hasta qué punto las reformas sociales, impulsadas por el nuevo gobierno, configuran una alternativa viable y universalista para el sistema de bienestar que se construyó a partir de los años ochenta del siglo pasado, en el marco de una estrategia de liberalización económica, la cual demostró su incapacidad para reducir la pobreza de casi la mitad de la población nacional, generar crecimiento y empleos decentes, y atemperar las desigualdades económicas, sociales, regionales, de género e intergeneracionales.

Para aproximarnos al objetivo de la investigación, en primer lugar, presentaremos una recapitulación de las reformas a las políticas sociales<sup>1</sup> instrumentadas durante la llamada “etapa neoliberal”, que comprende un periodo de casi cuatro décadas (1983-2018), y por el cual transitaron seis administraciones federales (cuatro del PRI y dos del PAN) y se presentaron dos procesos de alternancia política (en 2000 y 2012). Una vez realizada esta recapitulación, en la segunda parte se hará una reconstrucción de las principales reformas implementadas por el gobierno de López Obrador, a fin de confrontar sus propuestas con las políticas y programas que heredó de sus predecesores. En la tercera sección se presentan las bases financieras y tendencias de los gastos federales, particularmente de los gastos sociales, con el propósito de mostrar las limitaciones del financiamiento federal y el lugar que ocupan las políticas sociales en las prioridades presupuestales del nuevo gobierno. En el cuarto apartado se ofrecen detalles de los programas sociales prioritarios de la 4T, que permiten dimensionar su importancia y alcances, así como los principales resultados de este gobierno en términos de la evolución de las carencias sociales y la pobreza por ingresos. Al final buscaremos definir hasta qué punto este gobierno está logrando reencauzar las políticas sociales hacia rutas distintas a las trazadas por el proyecto neoliberal y si estos cambios se orientan, como se afirma en su Programa Sectorial de Bienestar 2020-2024, hacia la universalización de los derechos sociales y la construcción del estado de bienestar en México (Secretaría, 2020).

## LAS REFORMAS SOCIALES DEL PERIODO NEOLIBERAL: 1983-2018

El inicio del periodo neoliberal se presenta en el marco de una gran crisis económica, derivada de un crecimiento sin precedentes de la deuda externa, que puso a las finanzas públicas al borde de la insolvencia. Derivado de ello, en 1983, el gobierno federal firmó un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI) que, entre otras cosas, incluía el compromiso de reducir el déficit fiscal (que en ese año rondó el 14% del PIB), lo que le implicó aplicar un severo ajuste a las finanzas públicas que afectó especialmente al gasto social,

<sup>1</sup> Para efectos de este análisis se considerarán tanto las políticas sociales vinculadas al ejercicio de los derechos sociales a la educación, la salud, la seguridad social, la vivienda y la alimentación, así como aquellas orientadas a la atención de poblaciones en situación de pobreza, marginación o vulnerabilidad.

el cual descendió 15% por encima de la caída general del presupuesto programable, es decir, 30% (Ordóñez, 2002). Ninguna de las políticas sociales se salvó de los recortes presupuestales, pero fueron los programas de combate a la pobreza rural, que habían instrumentado las dos administraciones anteriores (las de Echeverría y López Portillo), los que sufrieron las peores consecuencias, al grado de la extinción, como sucedió con el PIDER, la COPLAMAR y el SAM. De estos, sólo se preservaron el programa de salud asistencial del IMSS (el IMSS-COPLAMAR) y las distribuidoras de alimentos de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), Diconsa y Liconsa.

La potencia de esta crisis económica y financiera

proporcionó las justificaciones que requerían las elites económicas, los organismos financieros internacionales y los tecnócratas, quienes asumieron el poder en el gobierno de Miguel de la Madrid, para la puesta en marcha de un programa de reformas liberales que incluían, además del control del déficit público y de la renegociación de la deuda externa, medidas para la liberalización económica, la apertura comercial, el retiro de la participación del Estado en diversas áreas del desarrollo económico y social, y la incorporación de los gobiernos locales en la provisión de servicios de bienestar (Ordóñez, 2020, p. 30).

Este paquete inicial de cambios institucionales abrió paso a un programa de reformas sociales que se fueron instrumentando en dos etapas a lo largo del periodo neoliberal: en la primera, que abarcó de 1983 a 2000, se pusieron en marcha las reformas fundacionales que modificaron el rumbo de las políticas sociales; y en la segunda, de 2001 a 2018, se implementaron medidas que permitieron consolidar o dar continuidad a las reformas fundacionales, aún y cuando se dieron en el marco de las primeras dos alternancias políticas después de más de 70 años bajo un régimen político con un partido hegemónico (PNR-PRM-PRI).

Es importante precisar que todo el periodo neoliberal estuvo marcado por la inestabilidad económica, ya que, además de la crisis de 1982, que prácticamente se extendió hasta 1986 –con el desplome de los precios del petróleo y los sismos de 1985 que devastaron la ciudad de México–, en 1995 se presentó otra contracción económica de más de 6% –originada por la quiebra técnica del sistema bancario nacional– y en 2009 estalló una crisis financiera internacional, que en nuestro país repercutió en una baja de alrededor de 5% en el producto nacional. En todo el periodo el crecimiento promedio anual del PIB per cápita fue de tan sólo 0.6 por ciento.

En el ámbito de las políticas sociales, los cambios más importantes durante la primera etapa fueron instrumentándose a lo largo de los 18 años a partir de las directrices asumidas en el giro hacia el neoliberalismo, de acuerdo con el siguiente orden:

a) En 1983 iniciaron los procesos de descentralización de la educación básica y de la salud asistencial, los cuales tardaron en concluir en entre diez y quince años, respectivamente, con la transferencia de los servicios a la jurisdicción de los gobiernos estatales –con excepción de los servicios educativos en la ciudad de México, los cuales siguen a la fecha administrados por el gobierno federal–. En el caso de la educación básica, una vez concluida su descentralización, se comenzaron a instrumentar en esta etapa diversos programas compensatorios para reducir el rezago en educación básica e inicial en poblaciones rurales e indígenas (1992-2006).<sup>2</sup>

b) A la desaparición de los programas de lucha contra la pobreza rural en 1983 le siguieron medidas para la eliminación de los subsidios generalizados a los alimentos. Esta estrategia concluyó con la liquidación de la CONASUPO en 1999.

c) A partir de 1988 se pusieron en marcha nuevos programas de combate a la pobreza cada vez más focalizados. A la cabeza PRONASOL, de 1988 a 1994, y más tarde Progres-Oportunidades-Prospera, de 1997 a 2018.

d) En 1989 se liberalizó el mercado inmobiliario, lo que implicó la reducción de la participación del Estado y la reprivatización de la banca nacionalizada en 1982.

e) Por último, entre 1993 y 1997 se privatizó el sistema de pensiones de los trabajadores del sector privado afiliados al IMSS.

De acuerdo con Barba (2004), estas reformas conservadoras condujeron a la residualización del régimen de bienestar, es decir, tendieron a convertirlo en un mecanismo de compensación ante la pobreza y las desigualdades económicas, reforzando las características de un sistema dual que ofrece servicios universales sólo a una porción de la población que se encuentra vinculada a los mercados formales de trabajo. A pesar de los

<sup>2</sup> Los programas compensatorios que se pusieron en marcha fueron: 1. Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE 1992-1996); 2. Proyecto para el Desarrollo de la Educación Inicial (PRODEI 1993-1997); 3. Programa para Abatir el Rezago en Educación Básica (PAREB 1994-2001); 4. Programa Integral para Abatir el Rezago Educativo (PIARE 1995-2001), y 5. Programa para Abatir el Rezago en Educación Inicial y Básica (PAREB 1998-2006).

grandes rezagos en la provisión de servicios sociales básicos, durante este periodo se adicionaron a los derechos sociales a la educación primaria y a la seguridad social, que habían sido reconocidos constitucionalmente en 1934 y en 1974, respectivamente, los derechos a la salud y a una vivienda digna, en 1983, y a la educación secundaria en 1993.

En el año 2000 se produjo la primera alternancia política en el nivel federal con el triunfo del candidato del PAN, Vicente Fox. En 2006, Felipe Calderón volvió a ganar por el mismo partido, pero en 2012, el PRI recuperó la presidencia con la candidatura de Enrique Peña Nieto. Ambas alternancias políticas generaron amplias expectativas sociales de cambio, tras los mediocres resultados que iban dejando sus predecesores, tanto en términos económicos como sociales. En lo económico, el PIB per cápita apenas creció, entre 1982 y 2000, a una tasa promedio anual de 0.5% y, como puede apreciarse en el cuadro 1, las carencias sociales en el 2000 seguían siendo muy altas (de entre 22 y 65%) y la pobreza por ingresos se mantenía en niveles superiores al 53% de la población, una proporción similar a la que prevalecía en 1984.

No obstante, en el marco de las reformas sociales que se fueron instrumentando desde 1982, los dos gobiernos panistas realizaron cambios marginales, entre los que sobresalen:

a) Una mayor atención a la mejora de la calidad de la enseñanza en el nivel básico, a través de programas específicos, como el fallido proyecto Enciclopedia de Fox, o mediante una alianza con el SNTE, durante el gobierno de Calderón, que incluía la profesionalización, la evaluación docente y una reforma curricular, entre otras medidas. También, en esta segunda administración, se da continuidad a las medidas compensatorias en educación con la implementación del Programa de Acciones Compensatorias para Abatir el Rezago Educativo en Educación Inicial y Básica (PACAREIB 2007-2013), orientado a la atención de poblaciones vulnerables (SEP, 2014a) y en 2007 se abre el nuevo Programa Escuelas de Tiempo Completo (PETC), con el objetivo de “ampliar las jornadas escolares a seis u ocho horas, con el fin de aprovechar mejor el tiempo disponible para el desarrollo académico, físico y cultural de las alumnas y alumnos, así como impulsar esquemas de suministro de alimentos en aquellas escuelas donde más se necesitara” (Velázquez, 2022, p. 1). El PETC, que estuvo vigente hasta el ciclo escolar 2020-2021, llegó a apoyar a más de 27 mil escuelas y atender a alrededor de 3 millones de alumnos (Velázquez, 2022).

b) En el tema de la salud se impulsaron nuevos seguros, entre los que destaca el llamado Seguro Popular (SP), creado en 2003, que logró afiliar a casi 52 000 000 de personas en 2019 (SP, 2020).

c) En seguridad social lo más relevante fue la privatización, en 2007, del sistema de pensiones de los empleados federales afiliados al ISSSTE. De manera alternativa se creó, en ese mismo año, un programa de pensiones no contributivas denominado 70 y Más, a través del cual, en 2013, se redujo la edad de ingreso a 65 y más años, y llegó a tener 5 400 000 afiliados.

d) En política habitacional lo único que destaca son los programas de Fox para apoyar a los hogares pobres en la mejora de sus viviendas, del entorno urbano y para la introducción de servicios básicos (agua, drenaje y electricidad).

e) En el tema alimentario se consolidó la focalización de los subsidios prácticamente al consumo de leche y tortillas.

f) Finalmente, en el ámbito de la lucha contra la pobreza, lo más relevante fue la transformación, en 2003, del Progreso a Oportunidades, con lo cual amplió su cobertura al medio urbano.

A la luz de estos cambios, podría afirmarse que los gobiernos panistas dejaron un legado de reformas sociales de mayor envergadura en el terreno legislativo, con el reconocimiento constitucional en 2001 del derecho a la no discriminación, con la ratificación de los derechos sociales en la Ley General de Desarrollo Social de 2004 y con la ampliación en 2012 del derecho a la educación hasta la enseñanza media superior.

Tomando como punto de referencia lo realizado por sus antecesores, el gobierno priista de Peña Nieto propuso, desde el principio, un programa de reformas mucho más ambicioso, que fue incluso avalado por los líderes de los tres principales partidos políticos en ese momento (PRI, PAN y PRD) en el llamado Pacto por México. Esta propuesta contenía:

1) Una reforma educativa que pretendía relanzar la descentralización y la mejora de la calidad de la educación básica y media superior.

2) La universalización de la salud mediante la portabilidad de las coberturas y la convergencia de las instituciones en términos de los servicios ofrecidos.

3) La universalización de la seguridad social con tres componentes: a) Pensión básica universal; b) Seguro de Desempleo, y c) Seguro de Vida para Jefas de Familia.



Cuadro 1. Porcentaje de personas con carencias sociales y en pobreza por ingresos en México, 2000-2018

<i>Indicadores</i>	<i>Años</i>															
	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2016	2018	2018- 2000*	2000* EC o P**				
Indicadores de carencia social																
Rezago educativo	22.2	21.9	21.3	19.9	21.9	20.7	19.2	18.7	17.4	16.9	-5.3	57				
Carencia por acceso a los servicios de salud	59.8	53.8	51.3	49.3	38.4	29.2	21.5	18.2	15.5	16.2	-43.6	7				
Carencia por acceso a la seguridad social	64.6	63.4	64.2	63.9	65.0	60.7	61.2	58.5	55.8	57.3	-7.3	141				
Carencia por calidad y espacios de la vivienda	31.0	30.6	23.2	20.4	17.7	15.2	13.6	12.3	12.0	11.1	-19.9	10				
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	33.4	25.3	21.4	19.3	22.9	22.9	21.2	21.2	19.3	19.8	-13.6	26				
Carencia por acceso a la alimentación	29.0	26.9	20.9	18.8	21.7	24.8	23.3	23.4	20.1	20.4	-8.6	43				
Pobreza por ingresos																
Pobreza extrema	24.1	20.0	17.4	14.0	18.6	18.8	19.7	20.5	19.6	n.d.	-4.6	68				
Pobreza	53.6	50.0	47.0	42.9	47.8	51.1	52.3	55.1	52.9	n.d.	-0.7	1 216				

\* Para los indicadores de pobreza la diferencia es de 2016 respecto al año 2000.

\*\* Años requeridos para erradicar las carencias considerando los decrementos registrados en los últimos 18 años y de 16 años para los indicadores de pobreza.

Fuentes: con excepción de los datos de los indicadores de carencias de 2000 a 2006, que provienen de Ternel et al. (2017, p. 20), el resto son de CONEVAL (2018, 2019).

4) El combate a la pobreza garantizando el ejercicio efectivo del derecho a la alimentación y la erradicación del hambre.

De todas estas iniciativas, la única que prosperó conforme a lo planeado fue la del Seguro de Vida para Jefas de Familia, con 6 700 000 afiliaciones, el resto enfrentó resistencias que terminaron por minar, congelar y, en algunos casos, hasta suprimir los avances logrados:

*a)* La descentralización educativa se frenó y, por el contrario, se recentralizó el pago de la nómina magisterial por el desorden administrativo en las entidades. Por su parte, en lo que se refiere a la mejora de la calidad, la reforma educativa logró avanzar con altas dosis de resistencia, pero en algunas entidades no se logró aplicar a cabalidad; por ejemplo en la evaluación docente (Ordóñez, 2021). Adicionalmente se creó un nuevo programa educativo compensatorio, el Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa (PIEE 2014-2019), el cual estaba orientado a atender a personas vulnerables y con discapacidad, pero de todos los niveles, desde educación básica hasta superior (SEP, 2014b).

*b)* Aunque se avanzó en la cobertura en salud, principalmente a través del *ss*, se mantuvo la segmentación social e institucional que impidió la universalización de los servicios (Ordóñez y Ramírez, 2017).

*c)* En el ámbito de la seguridad social, ni la pensión universal ni el seguro de desempleo completaron el trámite legislativo y nunca entraron en vigor las reformas constitucionales y leyes secundarias respectivas (Ordóñez y Ramírez, 2018).

*d)* La Cruzada Nacional Contra el Hambre terminó por convertirse en un Programa de Comedores Comunitarios, a todas luces insuficiente para resolver el problema alimentario en el país (Becerra y Ordóñez, 2019).

*e)* Y los cambios que supuso el tránsito de Oportunidades a Prospera en 2015 –como la inclusión laboral y financiera– tuvieron presupuestos ridículos y resultados desalentadores (Ordóñez y Silva, 2019).

En un balance general de lo realizado por los tres gobiernos anteriores, se puede decir que el sistema de bienestar se mantuvo sobre la ruta trazada en la etapa de las reformas fundacionales durante el giro hacia el liberalismo económico. Aunque hubo avances en la cobertura de los bienes y servicios sociales –principalmente de la salud a través del *ss*, que posibilitó reducir la carencia en casi 44 puntos porcentuales entre 2000 y 2018–, en los demás casos las disminuciones son menores a 20 puntos, destacando por

su bajo nivel de avance el rezago educativo (-5.3 puntos), el acceso a la seguridad social (-7.3 puntos) y el acceso a la alimentación (-8.6 puntos) (véase cuadro 1). Con estos ritmos se necesitarían, por ejemplo, 43 años para eliminar la carencia alimentaria, 57 años el rezago educativo y 141 años la exclusión a la seguridad social. Por su parte, la pobreza por ingresos se mantuvo prácticamente en los niveles que había en el año 2000 y la pobreza extrema o alimentaria se redujo en menos de cinco puntos porcentuales.

## LAS REFORMAS SOCIALES EN EL GOBIERNO DE LA CUARTA TRANSFORMACIÓN

Como ya se comentó, en 2018 la sociedad nuevamente optó por una tercera alternancia que también prometió una transformación importante. La austeridad y el combate a la corrupción y a la impunidad son algunos de los principales propósitos de este gobierno, así como la recuperación del Estado de derecho y el rescate de la seguridad pública. De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo 2019 (Presidencia, 2019a, p. 34), “el objetivo más importante del gobierno de la 4T es que en 2024 la población de México esté viviendo en un entorno de bienestar”, y más adelante señala que:

en esta nueva etapa de la vida nacional el Estado no será gestor de oportunidades, que es como se presentó de manera explícita la política social del régimen neoliberal. Será, en cambio, garante de derechos. La diferencia entre unas y otros es clara: las oportunidades son circunstancias azarosas y temporales o concesiones discrecionales sujetas a término que se le presentan a un afortunado entre muchos y que pueden ser aprovechadas o no. Los derechos son inmanentes a la persona, irrenunciables, universales y de cumplimiento obligatorio... El gobierno federal hará realidad el lema “Primero los pobres”, que significa empezar el combate a la pobreza y la marginación por los sectores más indefensos de la población (pp. 36-37).

Por su parte, en el Programa Sectorial de Bienestar 2020-2024 (Secretaría, 2020, p. 10) se afirma que “la meta última de la Política de Bienestar es garantizar la efectividad de derechos a toda la población mexicana y alcanzar la construcción de un Estado de Bienestar”. De acuerdo con estos planteamientos iniciales, es posible afirmar que el nuevo gobierno está comprometido con el reconocimiento de los derechos sociales y en garantizar el acceso

universal a los bienes y servicios sociales básicos, teniendo como población objetivo prioritaria a quienes se encuentran en una situación de pobreza.

Para alcanzar dichos objetivos, se propusieron desde el inicio un conjunto de acciones o programas que formarían la parte medular de la nueva política social y que fueron integradas al Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 (Presidencia, 2019a), pero con el paso del tiempo se han realizado diversas adecuaciones que, si bien no han cambiado el sentido original de las propuestas, sí han modificado partes sustantivas de las estrategias emprendidas. Tomando en cuenta lo anterior, presentaremos enseguida el paquete de reformas sociales de la 4T en función de cada una de las seis grandes arenas de política que integran la política social –educación, salud, seguridad social, vivienda, alimentación y combate a la pobreza–, contrastándolas con los principales derroteros que forman parte de la herencia neoliberal.

Antes de iniciar con el recuento de las reformas sociales, habría que decir que, como sucedió en todo el periodo neoliberal en cuanto al desempeño económico, en este gobierno también se presentó una situación adversa originada por la pandemia por COVID-19 en 2020, cuya emergencia sanitaria se extendió hasta mayo de 2022, cuando se declaró oficialmente su conclusión. Junto con los estragos en términos de contagios y muertes, esta emergencia obligó al confinamiento social y a la suspensión de las actividades económicas consideradas como no esenciales, lo que provocó una contracción del PIB en 2020 de -8% en términos reales. Con ello y el ligero decremento que se observó en 2019 (-0.2%), el crecimiento anual promedio del PIB en los cuatro años de gobierno que ya han transcurrido se situó -0.1%, lo que en términos per cápita ha significado una caída de -1% anual.

### *Política educativa*

En materia educativa, las reformas de la 4T no han buscado modificar la estructura descentralizada del sistema público nacional que se originó y consolidó en el periodo neoliberal, pero sí se han puesto en marcha cambios particularmente radicales en contra de la reforma educativa, que se había logrado aprobar a nivel constitucional y en leyes secundarias durante la administración anterior. En esta línea, desde diciembre de 2018, el gobierno de la 4T envió a la Cámara de Diputados su iniciativa para abrogar dicha reforma, lo cual implicaría eliminarla de todos los ordenamientos jurídicos. Tal como se preveía, después de un proceso de deliberaciones que

fue obstaculizado en varios momentos por la CNTE, el 15 de mayo de 2019, el Congreso de la Unión aprobó el Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de los artículos 3º, 31 y 73 de la Constitución, que además de instaurar el derecho a la educación superior –completando con ello el derecho a la educación en todos sus niveles–, también establece en sus transitorios segundo, tercero y cuarto la abrogación de la Ley General del Servicio Profesional Docente y de la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, así como de todas las disposiciones contenidas en las leyes secundarias, reglamentos, acuerdos y disposiciones de carácter general contrarias al Decreto. Con esta iniciativa también se suspende cualquier evaluación docente, se dejan sin efecto los actos que afectaron la permanencia de las y los maestros en el servicio y, en su transitorio quinto, da un plazo de 120 días para que el Congreso expida las Leyes del Sistema Nacional de Mejora Continua de la Educación y del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros (Presidencia, 2019b). El proceso legislativo concluyó a finales de septiembre de 2019 con la aprobación de ambas leyes por el Congreso de la Unión, dando lugar a la creación de la Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación y del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros. Si bien es cierto que la reforma educativa que fue abrogada contenía componentes que afectaban los derechos laborales de los maestros y las maestras de la educación básica y media superior, al menos contenía instrumentos para evaluar la calidad de la enseñanza y el aprendizaje a través de pruebas estandarizadas, lo cual ya no es posible conocer con el nuevo marco normativo e institucional.

Entre otras acciones importantes que emprendió este gobierno en materia educativa está la instrumentación de cuatro programas de becas: uno para estudiantes de educación básica (EB) –Beca Bienestar para las Familias de Educación Básica–, otro para alumnos de escuelas de educación media superior (EMS) –Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior–, uno más para universitarios –Jóvenes Escribiendo el Futuro– y un último para estudiantes, personal académico y/o docente del Sistema Educativo Nacional –Becas Elisa Acuña–. En los cuatro casos se privilegia a beneficiarios de escuelas públicas y sólo en el caso de quienes cursan la EMS el programa se plantea como un apoyo universal. En los programas dirigidos a la EB y EMS, las becas son de 875 pesos mensuales y para universitarios de 2 575 pesos, y en los tres niveles se otorgan por diez meses al año. Respecto a las Becas Elisa Acuña (BEA), en sus inicios (2020) se propuso que atendería a todos los niveles educativos con una beca de entre 500 y 2 500 pesos men-

suales que coadyuvaran al acceso, la permanencia, egreso y/o la superación académica e investigación; sin embargo, a partir de 2022 se dejó de asignar recursos a la EB, concentrando un poco más de 87% de su presupuesto en la educación superior (ES) y el resto a la EMS (5.8%), posgrados (4.4%) y otros no especificados (2.4%) (SHCP, 2022b). En 2023, las BEA recibieron recursos presupuestales por un monto inferior a -9.5% en términos nominales, respecto de los asignados en 2022 (SHCP, 2023a), y se anunció que la Coordinación Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez dejó de participar dentro de las instancias ejecutoras o normativas del programa.

Otra medida en este ámbito fue la puesta en operación de 100 Universidades para el Bienestar en 31 entidades del país, las cuales se ubicarían prioritariamente en “zonas de alta densidad poblacional en las que haya nula oferta de estudios universitarios y con alto grado de rezago social, marginación y violencia” (Presidencia, 2019a, p. 43). De acuerdo con el Cuarto informe de gobierno de AMLO, estas universidades ya tienen una capacidad instalada para más de 126 000 estudiantes, pero apenas cuentan con 37 500 alumnos, quienes igualmente reciben una beca de 2 575 pesos mensuales (López Obrador, 2022, p. 246). No obstante, la oferta en educación superior que se pretende con estas universidades es poco significativa.

Por otra parte, habría que mencionar que el PíEE 2014-2019, orientado a personas vulnerables y con discapacidad en EB, EMS y ES se dividió en 2020 en cuatro programas<sup>3</sup> que cumplen la función compensatoria de su antecesor, al proponerse asegurar la igualdad de oportunidades y la ampliación de capacidades de alumnos con discapacidad y aptitudes sobresalientes, y de población en contexto de vulnerabilidad, pero sólo en EB y EMS. Por último, a pesar de que la evidencia indicaba resultados positivos del Programa Escuelas de Tiempo Completo (PETC), como una mejoría en la nutrición de las y los estudiantes y del aprovechamiento escolar, así como en la inserción de las madres en el mercado laboral, el gobierno decidió desaparecerlo en 2022 y en su lugar instauró el programa La Escuela es Nuestra (LEEN), con el fin central de mejorar la infraestructura educativa. Ante las críticas, añadió la opción de incluir la jornada extendida, pero con ciertas restricciones que hacen poco viable llevarla a la práctica (Velázquez, 2022).

<sup>3</sup> Estos programas son: 1. Programa Fortalecimiento de los Servicios de Educación Especial (PFSEE); 2. Programa de Atención a la Diversidad de la Educación Indígena (PADEI); 3. Programa para la Atención Educativa de la Población Escolar Migrante (PAPEM); 4. Programa Atención de Planteles Federales de Educación Media Superior con estudiantes con discapacidad (PAPEMS).

*Política de salud*

Con el fin de acabar con la segmentación social e institucional del sistema público de salud con institutos y programas que atienden con servicios diferenciados en calidad y cantidad a población derechohabiente y no derechohabiente a la seguridad social, así como la presencia de un sistema de salud asistencial descentralizado en gran medida impulsado por el *SP*, la 4T propuso universalizar la atención y la provisión de medicinas mediante la unificación de “los servicios públicos de salud para ofrecer condiciones de igualdad bajo una política de cero corrupción” (Presidencia, 2019c). Dicho proyecto, que acabaría con ese legado neoliberal, sería liderado por el *IMSS* y se proponía integrar en un sistema unificado al conjunto de instituciones federales y locales, como lo son el *ISSSTE*, la Secretaría de Salud y los institutos estatales, lo que implicaría la desaparición del *SP* y la eliminación de los componentes alimentario y de salud del programa Prospera (Secretaría, 2019). No obstante, en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 (*PND*, 2019) no se estableció la posibilidad de unificar a las instituciones de salud, concretándose a proponer, en sustitución del *SP*, la creación en 2020 del Instituto Nacional de Salud para el Bienestar (*INSABI*), “que dará servicio en todo el territorio nacional, a todas las personas no afiliadas al *IMSS* o al *ISSSTE*”, y mediante el cual se pretende “garantizar que hacia 2024 todas y todos los habitantes de México puedan recibir atención médica y hospitalaria gratuita, incluidos el suministro de medicamentos y materiales de curación y los exámenes clínicos” (Presidencia, 2019a, p. 45).

A diferencia del *SP*, el *INSABI* pretendía operar, en colaboración con la Secretaría de Salud, una red propia de establecimientos que se adicionarían a los 327 inmuebles que se recibieron al inicio del sexenio. Entre 2019 y 2021 se habían terminado 153 obras, de las cuales 42 eran hospitales y 111 centros de salud. Pero, al igual que el *SP*, el *INSABI* también se planteaba como una instancia de coordinación con los institutos de salud de las entidades federativas para aprovechar su infraestructura médica mediante convenios y esquemas de compensación financiera (*INSABI*, 2022a). No obstante, ya desde 2020, la aparición en escena del *INSABI* provocó un aumento de doce puntos porcentuales en la carencia del acceso a la salud, colocándola, según las estimaciones del *CONEVAL* (2021), en 28.2%, un nivel cercano al que se tenía en 2010. Este incremento en la carencia implicó que 15 600 000 personas dejaran de recibir atención médica entre 2018 y 2020.

El INSABI (2022b) justificó este aumento en la carencia del acceso a la salud con base en tres razones ajenas a su responsabilidad: *a)* al desconocimiento de la población de su existencia, tomando en cuenta que entró en operaciones el 1 de enero de 2020, y que la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH), que es la fuente de información del CONEVAL, se levantó sólo ocho meses después; *b)* a que los servicios de salud a la población sin seguridad social son provistos por las secretarías de salud estatales, en la mayoría de los estados mediante convenios con el INSABI, y al no haber preguntado sobre esta opción de atención en la encuesta se abre la posibilidad de haber registrado a muchas personas con carencia de salud, aun cuando no la tenían, y *c)* a que la ENIGH fue levantada entre agosto y noviembre de 2020, en momentos álgidos de la pandemia, dando lugar a que hubiera personas que hayan padecido limitaciones en el acceso a servicios de salud, considerando que muchos establecimientos médicos se dedicaron a atender exclusivamente a enfermos por COVID-19.

Las dos primeras justificaciones no resultan del todo convincentes, tomando en cuenta que aunque ya había desaparecido el *SE*, la pregunta de la ENIGH, que identificaba la afiliación al INSABI, también hacía referencia al *SE*, por si hubiera personas confundidas sobre a cuál programa pertenecían, y los institutos estatales siempre se hicieron cargo de la prestación del servicio de salud desde la creación del *SE*, y en ninguna de las ENIGH levantadas con anterioridad se había presentado un movimiento tan marcado como el que se presentó en 2020 en la medición de esta carencia. Tampoco la presencia de la pandemia resulta una razón suficiente para explicar la tendencia, ya que, si bien concentró muchos de los recursos médicos y hospitalarios, ello no hubiera generado una percepción de desatención o desamparo de tal magnitud. Por otra parte, en un informe más reciente del CONEVAL (2022a) se desglosa por entidades y deciles de ingreso el aumento de la carencia de salud entre 2018 y 2020, y se encontró que las entidades que más resintieron este “incremento fueron Oaxaca, Guerrero y Chiapas, con un aumento de 20.6, 19.7 y 19.5 puntos porcentuales, respectivamente” (p. 15), y que

la mayor incidencia de esta variación se dio en el primer y segundo decil de ingreso con un aumento de 22.6 y 22.9 puntos porcentuales. Por tanto, según el porcentaje de población en situación de pobreza, la mayor afectación se registró en la población en situación de pobreza extrema, con un aumento de 31.7 puntos porcentuales, pues pasó del 25.6% en 2018 al 57.3% en 2020, mientras



que para las personas que se encontraban en pobreza moderada aumentó de 19.3% a 37.8%, es decir, se incrementó en 18.5 puntos porcentuales (p. 16).

En otras palabras, si las justificaciones aludidas por el INSABI hubieran tenido un efecto generalizado, no se hubiera presentado tal concentración de los aumentos de la carencia en entidades y sectores sociales caracterizados por mayores niveles de pobreza.

Los datos de 2022 confirmaron que la tendencia a la desatención en salud es aún más pronunciada, aumentando la carencia en casi 23 puntos porcentuales respecto de los niveles de 2018, para alcanzar al 39.1% de la población total, lo que significa que 50 400 000 personas (30 300 000 más que en 2018) quedaron o se mantuvieron excluidos de los institutos y programas de salud pública (CONEVAL, 2023a).

Quizá este deficiente desempeño motivó que en mayo de 2023 se haya decretado la desaparición del INSABI y sus funciones y recursos fueran transferidos al IMSS-Bienestar, un histórico programa creado en 1973 dentro del IMSS con el nombre de Programa de Solidaridad Social, cuyos servicios se enfocaban a no derechohabientes en el ámbito rural y que en 2021 ya atendía a 7 200 000 personas. Sin duda será un reto para el IMSS-Bienestar asumir la integración de más de 16 800 000 personas que reportaron en 2022 contar con derecho al INSABI (véase cuadro 2), aún más considerando los problemas de coordinación que se enfrentan con diversos estados del país que no aceptan el nuevo modelo federalizado de atención a la salud (CONEVAL, 2023b), pero es claro que, a unos meses de concluir el sexenio, la segmentación del sistema de salud sigue en pie y el objetivo de la universalización queda descartado.

### *Política de seguridad social*

La principal herencia neoliberal en seguridad social es la privatización de los sistemas pensionarios del IMSS y el ISSSTE, los cuales mantenían una cobertura muy baja (29%) y pensiones que, en el mejor de los casos, representaban al 26% del salario promedio cotizado (OCDE, 2016). Ante este escenario, en 2020 se reformaron las leyes que regulan el sistema de pensiones mexicano, en cuyas enmiendas centrales se redujeron las semanas de cotización y se aumentan gradualmente en un plazo de ocho años las aportaciones tripartitas de 6.5 a 15% del salario base de cotización. No obstante,

de acuerdo con Ramírez (2020), estos cambios no resuelven los problemas de fondo: en su opinión, la cobertura seguirá siendo baja y no mejorará significativamente el monto de las pensiones.

Otros legados neoliberales fueron el Seguro de Vida para Jefas de Familia (svjF) y el Programa de 65 y Más, que ofrecía una pensión no contributiva de 580 pesos mensuales. En el caso del svjF, el gobierno de la 4T simplemente lo eliminó de los presupuestos; en cambio, dio continuidad al Programa de 65 y Más, pero aumentando paulatinamente el monto de la pensión –actualmente de 2 400 pesos mensuales– y ofreciendo cobertura universal, independientemente de que los beneficiarios sigan trabajando o también reciban una pensión contributiva. Por otra parte, abrió un nuevo programa de pensiones para personas con discapacidad permanente, cuya cobertura se asegura que es universal, pero está dirigido a personas de 0 a 29 años y a poblaciones indígenas o afroamericanas de 0 a 64 años, a quienes se otorga un apoyo mensual de 1 475 pesos.

Sin duda, dos de los grandes aciertos de este gobierno en materia de política social han sido la universalización de las pensiones no contributivas y el aumento de los montos que reciben las personas de 65 años y más, así como las pensiones a quienes se encuentran entre los grupos sociales más vulnerables, como son las personas con discapacidad. No obstante, es importante mencionar que la dotación generalizada de las pensiones, sobre todo para adultos mayores, acarrea una distribución regresiva de los recursos, considerando que quienes más se benefician de este tipo de transferencias son los sectores sociales ubicados en los deciles de mayores ingresos (Jaramillo, 2023).<sup>4</sup>

### *Política de vivienda*

En materia habitacional el neoliberalismo dejó un mercado liberalizado en el que el Estado se asume como una entidad financiera complementaria del financiamiento privado. Sobre esta orientación, el gobierno de la 4T no ha realizado cambios que modifiquen la posición de los entes públicos, e incluso se debilita financieramente o se desaparecen organismos, como el Fon-

<sup>4</sup>J. Boltvinik, “El lema real de la política social de la 4T no es ‘por el bien de todos, primero los pobres’, sino ‘primero los adultos mayores’”. *La Jornada*, 11 de agosto de 2023. Recuperado de <https://www.jornada.com.mx/2023/08/11/opinion/017o1eco>

do Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO), que ofrecen u ofrecían apoyos económicos a sectores populares (CONAVI, actualmente Programa de Vivienda Social) y de ingresos medios (SHF). Por otra parte, a cambio de las iniciativas marginales para hogares pobres, se establecen dos programas: el Programa Nacional de Reconstrucción, orientado a la atención de la población afectada por los sismos de septiembre de 2017 y febrero de 2018, y el Programa de Mejoramiento Urbano, en localidades con rezago urbano y social, aunque, como veremos más adelante, su aportación a los problemas habitacionales del país sigue siendo limitada.

### *Política de alimentación*

En el tema alimentario se mantienen los apoyos focalizados a la leche y la tortilla, así como los desayunos escolares impulsados durante el periodo neoliberal, pero en la 4T se concentran en la denominada Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria, a la que se adicionan nuevos programas alimentarios dirigidos especialmente a población vulnerable –niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, mujeres en periodo de lactancia, personas con discapacidad, adultos mayores y personas vulnerables por ingresos–, así como otros de atención a la salud y al bienestar comunitario a población en localidades de alta y muy alta marginación, y a la provisión de servicios especializados a individuos o familias que los requieran. No obstante, como veremos, esta política, junto con la de vivienda, son las de menor alcance en el marco de las políticas sociales de la 4T.

### *Política de atención a la pobreza*

En lo que se refiere a la atención a la pobreza, se eliminó el programa insignia del periodo neoliberal que inició en 1997 con el nombre de Progresá, que cambió a Oportunidades en 2002 y concluyó en 2018 con el título de Prospera (POP), es decir, sobrevivió a cuatro gobiernos federales de dos partidos distintos y a dos procesos de alternancia, además de haber sido uno de los más evaluados en el país y seguido como ejemplo en varias partes del mundo. El POP empleó como principal medio de intervención las transferencias monetarias condicionadas y, tras su anulación, la 4T instrumentó un conjunto de programas que emplearon el mismo método, pero práctica-

mente sin ningún tipo de condicionamientos, o al menos no tan rigurosos como los del POP. En un principio se dijo que el Programa de Becas para el Bienestar Benito Juárez de Educación Media Superior era el sustituto del POP, pero cuando adquirió su cobertura un fin “universal”, dejó de ser considerado como de atención a la pobreza. Por ello, los que sí pueden considerarse en esta área de política son las becas de educación básica y de capacitación para el trabajo, así como los apoyos económicos destinados a productores agrícolas, a madres trabajadoras con hijos en orfandad o abandono de uno de los progenitores, y a mexicanos o extranjeros que se encuentren en situación de emergencia social o natural.

### *Balance de la política social de la 4T respecto de la herencia neoliberal*

En este primer acercamiento al contraste entre las políticas y programas impulsados por el gobierno de la 4T y las que quedaron como legado del periodo neoliberal, se observa que en lo esencial se da continuidad a las reformas sociales fundacionales que se implementaron en la primera etapa –con excepción del Progreso– y algunas que fueron instrumentadas en la segunda etapa, que consolidaron o complementaron a las anteriores, sobre todo en el ámbito de la seguridad social, como la privatización de las pensiones de los trabajadores al servicio del Estado o la puesta en marcha de un programa de pensiones no contributivas. Es claro que todas las iniciativas eliminadas se pusieron en marcha en la segunda etapa. En pocas palabras, la herencia neoliberal perdura en el gobierno de la 4T y sobre la base de lo que quedó se han realizado cambios o se han adoptado nuevas iniciativas, sobresaliendo positivamente las pensiones universales no contributivas y negativamente la creación y posterior cancelación del INSABI.

A manera de síntesis, atendiendo a cada política social se podría decir que: *a)* seguimos teniendo un sistema educativo descentralizado en la educación básica, pero con el agravante que ahora desconocemos si hay avances en la calidad de la enseñanza y en el aprendizaje, y con fuertes rezagos en la educación media superior y superior, y con programas compensatorios que pretenden reducir los rezagos educativos entre grupos vulnerables; *b)* en el sistema de salud prevalece la segmentación social e institucional y ha habido un retroceso de grandes dimensiones en el acceso a los servicios y medicamentos; *c)* los regímenes de pensiones contributivos se mantienen privatizados, con bajas coberturas y pensiones de baja cuantía en su

mayoría, aunque se ha avanzado en la universalización por medio de las pensiones no contributivas; *d*) el mercado habitacional sigue fuertemente controlado por el financiamiento privado, colocando la participación de los organismos públicos en una posición complementaria y con reducción importante en el financiamiento disponible para sectores sociales de medio y bajo ingreso; *e*) la política alimentaria continúa bajo una estrategia altamente focalizada y con subsidios acotados a unos pocos alimentos, y *f*) la atención a la pobreza sigue operando a través de transferencias monetarias focalizadas, pero ahora con una alta dispersión de programas.

## LAS FINANZAS PÚBLICAS Y LOS GASTOS SOCIALES EN LA 4T

Desde el inicio de las gestiones del gobierno de la 4T se generó cierta incertidumbre por el financiamiento público para los planes, programas y proyectos públicos, considerando que se comprometió a no realizar una reforma fiscal, así que, en teoría, la única fuente de financiamiento disponible serían los ahorros en el presupuesto, ya sea por la eliminación de programas y puestos de trabajo, como por reducciones a los salarios de los mandos medios y superiores. También se marcó como una meta mejorar la recaudación tributaria a través del combate a la defraudación fiscal y la eliminación de la compensación universal de impuestos. No obstante, las finanzas públicas han contado con otro mecanismo para allegarse recursos adicionales: el déficit fiscal. Como puede apreciarse en la gráfica 1, desde 2009 los balances presupuestarios de las finanzas federales comenzaron a tornarse deficitarios, tanto para hacer frente a los costos financieros de la deuda pública como para aumentar gastos programables. Esta práctica inició en 2009, en el gobierno de Felipe Calderón, como una medida para compensar la caída de los ingresos tributarios originada por la crisis económica de ese año, pero se extendió durante el resto de su administración y continuó en la de Peña Nieto, aunque al final de su sexenio, y ante la inminente pérdida de las elecciones en 2018, intentó en 2017 balancear en alguna medida las finanzas, aplicando una drástica reducción a los gastos programables de -13%. El gobierno de López Obrador no escapó a estas tendencias, y si bien en 2019 hubo un intento de contención, la crisis de 2020 inclinó el balance presupuestario hacia un mayor déficit en los dos años siguientes.

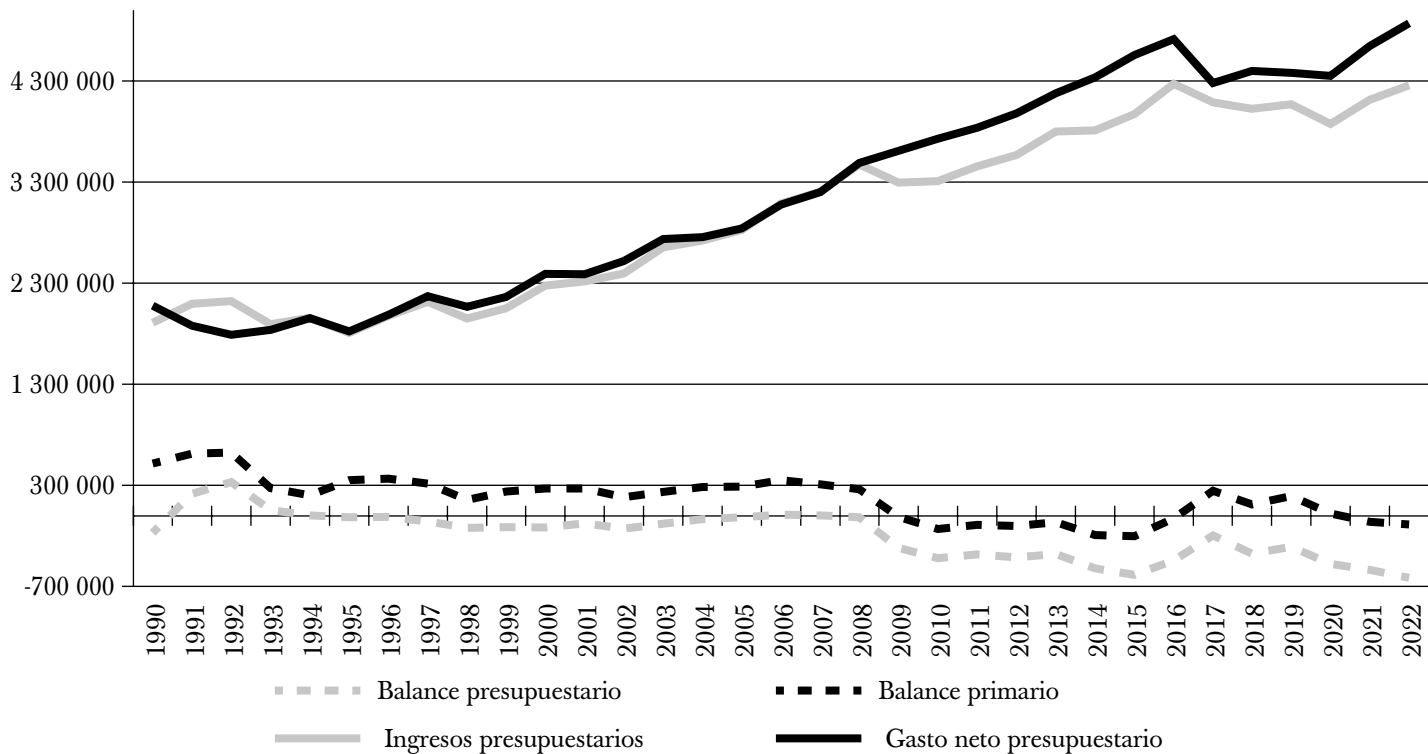
Lo anterior explica el comportamiento que ha tenido el gasto público en este gobierno, particularmente el gasto programable que, como puede comprobarse en la gráfica 2, mantuvo cierta estabilidad en los dos primeros años, sobre todo en el segundo, considerando la fuerte contracción económica de 2020, y en los siguientes dos años tuvo un crecimiento superior al mostrado por la economía. De estas tendencias han resultado particularmente beneficiados los gastos sociales, registrando un aumento constante en los cuatro años con un promedio anual de 4% en términos reales, que los sitúa en 2022 por encima de los gastos ejercidos en 2015, es decir, el mejor año del periodo neoliberal. Por el contrario, los gastos en desarrollo económico mostraron una tendencia decreciente en los primeros dos años y una ligera expansión en 2021 y 2022, pero manteniéndose en niveles inferiores a los de 2016.

Pese a la mejoría en los montos de los gastos sociales, cuando examinamos la evolución de su estructura nos damos cuenta de que el crecimiento no ha sido homogéneo. Como puede apreciarse en la gráfica 3, los gastos en seguridad social –que incluyen a las pensiones contributivas– y las erogaciones en asistencia social –que contemplan a las pensiones no contributivas, becas educativas y todos los programas asistenciales– son los dos grandes receptores de los recursos adicionales que reciben los gastos en desarrollo social, con tasas reales de crecimiento promedio anual de 5.8 y 24.2%, respectivamente. Los gastos en salud están en la tercera posición con una tasa de crecimiento promedio de 3.5%, en cambio, los presupuestos en vivienda se han mantenido en niveles cercanos a los que dejó el gobierno anterior, pero los grandes perdedores han sido los gastos en educación, que mantuvieron en esta administración la tendencia descendente que inició en el gobierno de Peña Nieto en 2016, al grado de que, en 2022, su caída acumulada alcanzó casi 14% respecto de lo ejercido en 2015, lo cual pone en entredicho la consideración de la política educativa como un asunto prioritario del gobierno de la 4T.

## LOS PROGRAMAS PRIORITARIOS Y LOS PRINCIPALES RESULTADOS DE LA POLÍTICA SOCIAL DE LA 4T

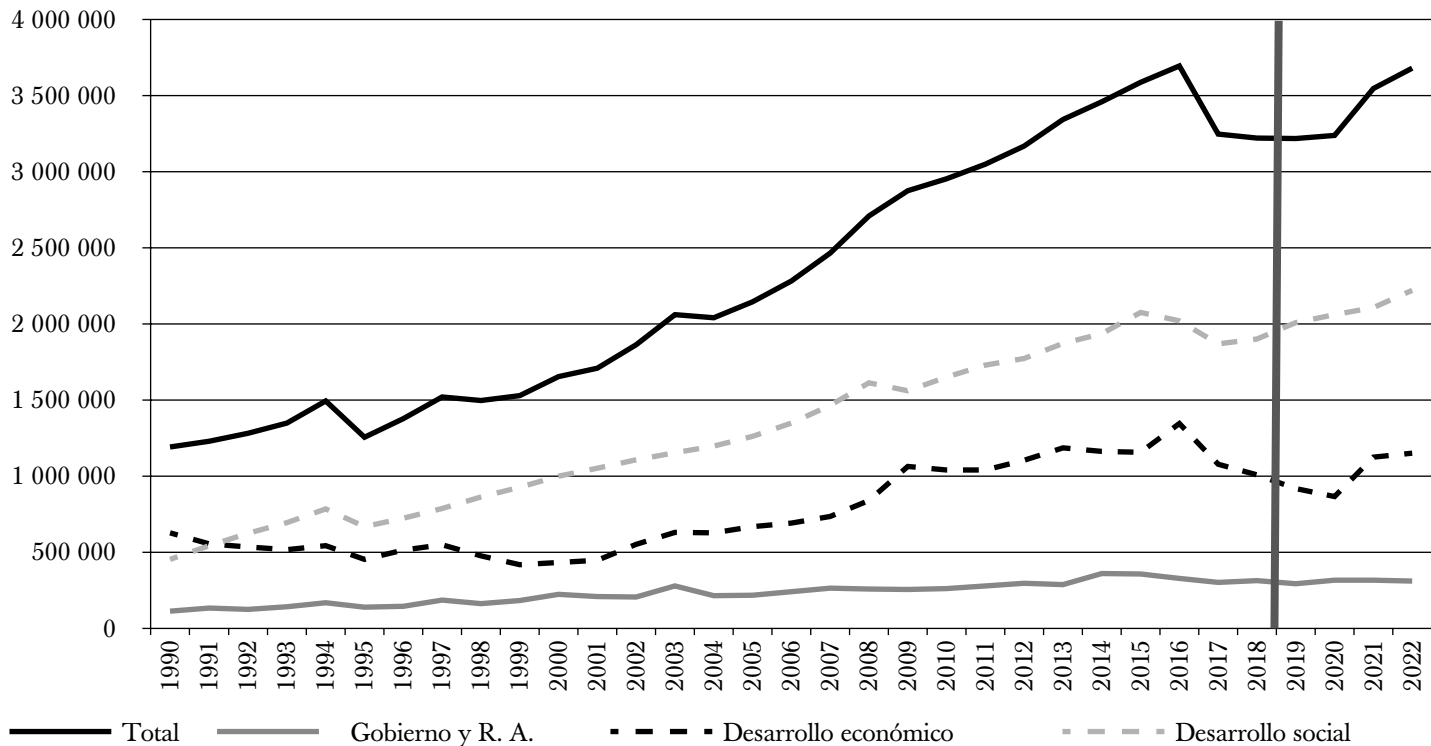
En el cuadro 2 se presenta información de 2022 sobre el presupuesto, la población atendida, la cobertura y, en su caso, los apoyos monetarios mensuales de 17 programas sociales prioritarios del gobierno de la 4T, así como el gasto promedio por persona atendida ejercido por cada uno de ellos. Para dimensionar su importancia, lo primero que habría que decir es que, en con-

Gráfica 1. Balance de las finanzas públicas en México, 1990-2022 (millones de pesos constantes de 2013)



Fuente: elaboración propia con datos de la SHCP (2023b).

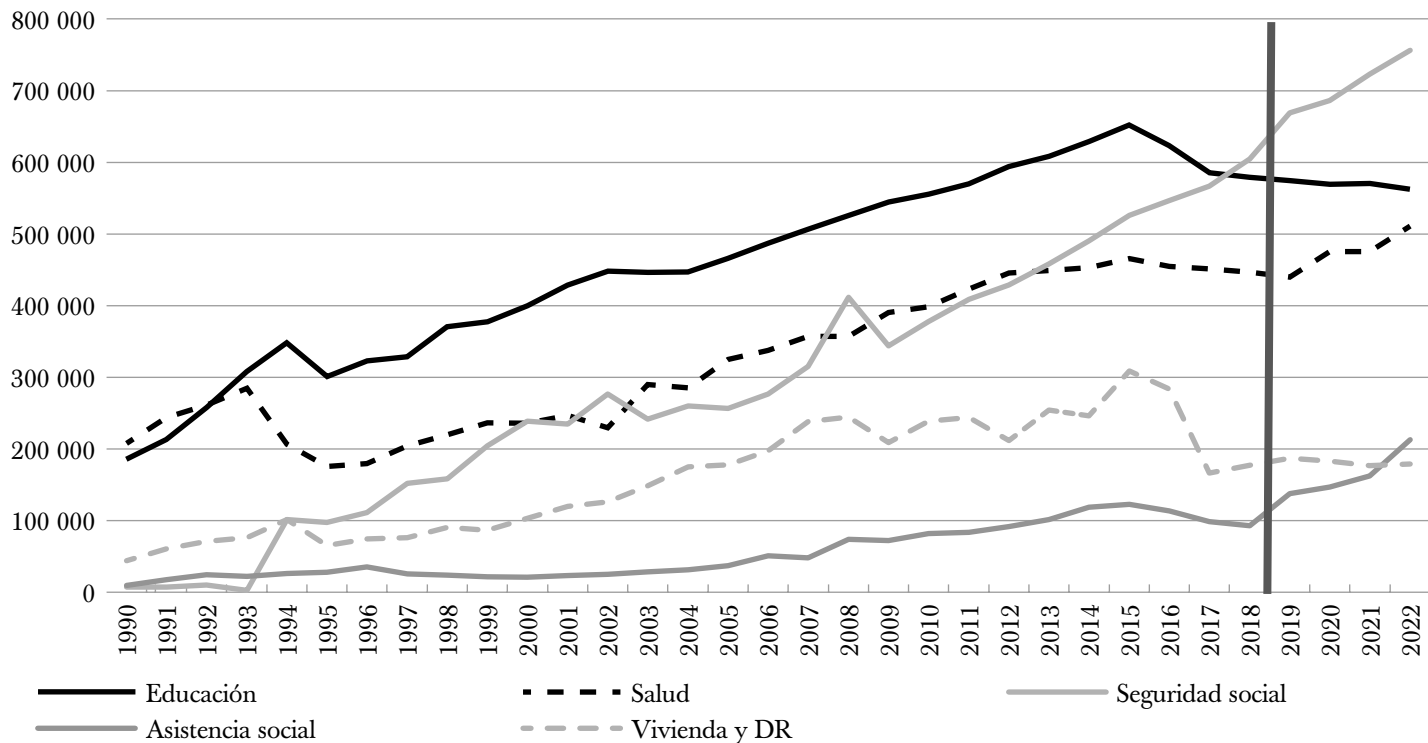
Gráfica 2. Gasto federal programable, 1990-2022 (millones de pesos constantes de 2013)



Fuente: elaboración propia con datos del cuadro 3.



Gráfica 3. Gasto federal programable en desarrollo social, 1990-2022 (millones de pesos constantes de 2013)



Fuente: elaboración propia con datos del cuadro 3.

Cuadro 2. Presupuesto y población atendida por

los programas prioritarios de la 4T, 2022

<i>Programas prioritarios</i>	<i>Presupuesto ejercido</i>		<i>Población atendida</i>		<i>Cobertura (PA / Pop. Potencial)</i>	<i>Apoyos mensuales (pesos)</i>	<i>Gasto promedio por persona atendida (pesos)</i>
	<i>Millones de pesos</i>	<i>%</i>	<i>Personas</i>	<i>%</i>			
Educación	47 960	7.7	6 777 351	11.5			7 076
S311 Beca universal para estudiantes de educación media superior Benito Juárez	34 867	5.6	5 632 698	9.6	105.2	875	6 190
S283 Jóvenes escribiendo el futuro	9 939	1.6	537 912	0.9	14.8	2 575	18 477
S243 Programa de becas Elisa Acuña	2 130	0.3	569 156	1.0	1.7	500 a 2 500	3 742
U083 Universidades para el Bienestar Benito Juárez	1 024	0.2	37 585	0.1	N.D.	2 575	27 245
Salud <sup>a</sup>	194 934	31.3	24 166 479	41.2	36.8		8 066
INSABI <sup>b</sup>	174 750	28.0	16 885 900	28.8	25.7		10 349
S038 Programa IMSS-BIENESTAR	20 184	3.2	7 280 579	12.4	11.1		2 772
Seguridad social	263 527	42.3	10 689 859	18.2			24 652
S176 Pensión para el bienestar de las personas adultas mayores	244 582	39.2	9 698 892	16.5	94.0	2 400	25 218
S286 Pensión para el bienestar de las personas con discapacidad permanente	18 945	3.0	990 967	1.7	16.0	1 475	19 118
Vivienda	12 975	2.1	3 743 744	6.4			3 466
S281 Programa nacional de reconstrucción <sup>c</sup>	1 699	0.3	6 312	0.0	14.4		269 170
S177 Programa de vivienda social	4 631	0.7	78 045	0.1	0.8		59 338
S273 Programa de Mejoramiento Urbano (PMU)	6 645	1.1	3 659 387	6.2	4.1		1 816
Alimentación	13 910	2.2	5 641 494	9.6	19.7		2 466
Estrategia integral de asistencia social alimentaria <sup>d</sup>	13 910	2.2	5 641 494	9.6	19.7		2 466
Combate a la pobreza	90 202	14.5	7 687 264	13.1			11 734
S072 Programa de becas de educación básica para el bienestar Benito Juárez <sup>e</sup>	32 827	5.3	6 210 425	10.6	31.1	875	5 286
S174 Programa de apoyo para el bienestar de las niñas y niños hijos de madres trabajadoras	2 640	0.4	327 001	0.6	9.0	800 a 1 200	8 073
S287 Sembrando vida	29 635	4.8	449 936	0.8	18.1	6 000	65 865
U011 Programa para el bienestar de las personas en emergencia social o natural	3 644	0.6	158 754	0.3	17.1	2 925	22 954
U280 Jóvenes construyendo el futuro	21 456	3.4	541 148	0.9	13.2	6 310	39 649
Totales	623 508	100.0	58 706 191	100.0			10 621
Totales de los programas que ofrecen apoyos monetarios	401 689	64.4	25 154 474	42.8			15 969

<sup>a</sup> Tanto para el INSABI como para el IMSS-BIENESTAR la cobertura está en función de la población sin seguridad social según, CONEVAL (2023c).

<sup>b</sup> Presupuesto corresponde a la partidas de la Cuenta Pública de 2022 U013Atención a la Salud y Medicamentos Gratuitos para las Población sin Seguridad Social Laboral y al Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA) a la Persona; y, la población atendida a datos de CONEVAL (2023c).

<sup>c</sup> La población atendida se refiere a las acciones realizadas y la cobertura a los municipios atendidos respecto de los municipios potenciales a atender.

<sup>d</sup> El presupuesto de esta estrategia corresponde a lo asignado al FAM-Asistencia del Ramo 33 y la población atendida se refiere sólo a los Programas de Desayunos Escolares y de Asistencia Social Alimentaria en los primeros 1000 días de vida.

<sup>e</sup> La cobertura está referida a las familias atendidas respecto de las familias potenciales a atender por este programa.

Fuentes: Presupuesto: SHCP (2022b); Población atendida y cobertura: CONEVAL (2022); Apoyos mensuales: Programas para el bienestar (2022) y Becas Elisa Acuña (2023).

Cuadro 3. Gasto federal programable devengado del sector público presupuestario

en clasificación funcional, 1990-2022 (millones de pesos constantes de 2013)\*

Año	Total	Gobierno y ramos autónomos	Desarrollo económico	Desarrollo social	Educación	Salud y seguridad social			Asistencia social, vivienda y desarrollo regional		
						Total	Salud	Seguridad social	Total	Asistencia social	Urbanización, vivienda y desarrollo regional
1990	1192647.2	112523.5	626354.6	453769.1	185632.9	214727.6	207471.3	7256.4	53408.5	9380.5	44028.0
1991	1228345.2	132627.1	553568.1	542150.0	213041.0	251292.5	244050.9	7241.6	77816.6	17478.9	60337.6
1992	1280758.0	122841.7	533997.8	623918.6	257843.3	270957.2	261060.5	9896.7	95118.1	24376.4	70741.7
1993	1348729.0	140527.4	515372.8	692828.9	307695.4	287305.5	284805.3	2500.2	97828.0	21897.7	75930.3
1994	1493987.6	166615.1	543852.8	783519.7	347998.2	308052.0	206525.4	101526.6	127469.6	26249.5	101220.0
1995	1256039.7	137405.4	452181.2	666453.1	300814.4	272957.5	175404.4	97553.1	92681.2	27824.4	64856.8
1996	1378840.1	143523.9	512883.0	722433.1	322601.8	290693.5	179532.8	111160.7	109137.8	35088.8	74049.0
1997	1520007.3	184300.8	549875.0	785831.5	328368.0	355965.5	204357.6	151607.9	101498.0	25643.0	75855.0
1998	1497495.0	160820.2	474934.5	861740.3	370287.7	377385.4	219463.3	157922.1	114067.2	23626.2	90440.9
1999	1527420.3	182553.6	419049.1	925817.5	377262.6	440545.1	236493.6	204051.6	108009.8	21686.1	86323.7
2000	1652505.3	223307.9	431171.2	998026.2	399958.8	474215.9	235797.6	238418.3	123851.4	20911.6	102939.8
2001	1707632.4	207886.4	446882.0	1052864.0	428409.0	481739.6	246854.7	234884.9	142715.5	23260.2	119455.2
2002	1863179.3	206382.2	551276.5	1105520.6	448307.0	505765.1	229479.9	276285.1	151448.6	25184.3	126264.2
2003	2061396.7	277782.3	628971.1	1154643.4	446308.6	531162.4	289595.9	241566.5	177172.4	28603.0	148569.4
2004	2040219.4	214545.6	627243.6	1198430.2	447143.0	545297.3	285258.9	260038.4	205989.9	31006.6	174983.3
2005	2145464.1	217317.8	666583.2	1261563.0	465977.7	580810.3	324623.8	256186.5	214775.0	36888.7	177886.3
2006	2281165.1	241478.2	690556.4	1349130.5	487246.9	613920.2	337383.5	276536.8	247963.4	50472.2	197491.1
2007	2466196.7	264746.8	736136.7	1465313.3	506901.7	672270.7	356964.4	315306.3	286140.9	48152.1	237988.8
2008	2709082.4	257953.2	838990.8	1612138.3	525550.0	768409.6	357052.1	411357.5	318178.7	73858.4	244320.3
2009	2875633.3	253721.7	1062309.7	1559601.9	544451.5	734154.7	390290.7	343864.0	280995.7	72281.6	208714.1
2010	2953045.8	261058.8	1040392.6	1651594.3	555558.7	775926.3	398369.5	377556.8	320109.3	81519.4	238589.9
2011	3048140.2	278320.8	1040616.7	1729202.7	569683.2	831846.3	423022.0	408824.3	327673.2	83607.2	244066.1
2012	3169817.5	295215.5	1103151.1	1771450.8	593955.5	874388.7	445735.8	428652.8	303106.7	91529.6	211577.1
2013	3343528.6	285726.2	1186789.4	1871013.0	608586.0	907116.9	448806.0	458310.9	355310.1	101351.2	253958.9
2014	3458497.2	360775.6	1160961.7	1936760.0	628803.5	943062.0	452863.7	490198.4	364894.4	118706.9	246187.5
2015	3588404.1	357403.9	1155549.7	2075450.5	652158.4	991524.6	465470.3	526054.2	431767.6	122790.9	308976.6
2016	3694410.7	328542.5	1344498.7	2021369.5	623379.2	1001015.0	454658.8	546356.1	396975.3	113247.1	283728.2
2017	3247857.0	302776.2	1076537.0	1868543.7	585670.6	1017698.7	451077.5	566621.2	265174.3	98680.3	166494.0
2018	3220900.7	312322.0	1008255.8	1900322.9	579141.7	1051239.1	446497.8	604741.3	269942.1	92842.9	177099.2

\* Nota: Los datos fueron deflactados con el índice de precios implícitos del PIB, base 2013 (INEGI, 2022).

Año	Total	Gobierno y ramos autónomos	Desarrollo económico	Desarrollo social	Educación	Salud y seguridad social			Asistencia social, vivienda y desarrollo regional		
						Total	Salud	Seguridad social	Total	Asistencia social	Urbanización, vivienda y desarrollo regional
2019	3218970.3	293721.8	916849.3	2008399.2	574657.3	1108934.9	439700.9	669234.0	324807.0	137642.4	187164.6
2020	3240029.7	314650.0	865313.4	2060066.3	569171.0	1161395.9	475320.5	686075.4	329499.4	146731.5	182767.9
2021	3547463.0	316908.0	1123326.5	2107228.4	570365.2	1198358.8	475139.4	723219.4	338504.5	161964.4	176540.0
2022	3681615.0	309113.8	1151441.5	2221059.7	562165.9	1267232.5	510996.8	756235.7	391661.3	212983.7	178677.7

Fuentes: elaboración propia con base en datos contenidos en: de 1990 a 2008: Calderón (2009, pp. 100-101); de 2009 a 2011: Peña (2017, p. 419); de 2012 a 2022: (SHCP, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021 y 2022a).

junto, el presupuesto asignado a estos programas representó más de 18% del gasto en desarrollo social, del cual casi 65% se destina a programas que otorgan apoyos monetarios y 35% ofrece bienes –alimentos, materiales para la construcción, etc.– o servicios –primordialmente de salud–. En total, la población atendida asciende a más de 58 700 000 personas, lo que representa casi 46% de la población nacional en 2022, de las cuales casi 25 200 000 reciben apoyos monetarios –becas o pensiones, principalmente–. De este último subconjunto de once programas hay tres que concentran 78% del presupuesto y atienden a 86% de las personas beneficiarias: los programas de becas universales para estudiantes de la EMS, el de becas para familias con alumnos en la EB y el de pensiones no contributivas para personas adultas mayores, que ejercen el 11.2, 10.5 y 78.3% de los presupuestos y atienden a 26.2, 28.8 y 45% de las personas, respectivamente.

Desde el punto de vista de las políticas sociales a las que se vinculan, los programas que más recursos consumen están relacionados con la seguridad social a través de dos tipos de pensiones no contributivas, los cuales ejercen poco más de 42% del total y atienden a 10 700 000 personas, es decir, a 18.2% del conjunto de beneficiarios de los 17 programas. De los dos programas de este subconjunto, el de pensiones para adultos mayores (PAM) absorbe casi 93% de los recursos y el restante 7% el de pensiones para personas con discapacidad (PPD). En cuanto a sus poblaciones objetivo, ambos programas se autodefinen como universales, pero sólo el PAM ha logrado una cobertura cercana a ese propósito, atendiendo a 94% de su población potencial, en tanto que el PPD sólo ha llegado a 16% de sus posibles beneficiarios.

En el siguiente escalón se encuentran los programas de salud con un presupuesto de 31.3% del total, lo que representa casi tres cuartas partes de

lo asignado a las pensiones no contributivas, pero atienden a una población 2.3 veces mayor –más de 24 000 000 de personas–, aunque su cobertura aún está lejos de la meta de universalidad que se prometió al inicio de este gobierno, incluso, como ya se mencionó, este indicador ha tendido a descender hasta situarse en 36.8% de su población potencial, es decir, la que no es derechohabiente de la seguridad social. Las diferencias presupuestales entre los dos tipos de programas resultan más evidentes si se compara el gasto anual promedio por cada persona atendida: mientras que los programas de pensiones destinan a cada beneficiario(a) alrededor de 25 000 pesos al año, los programas de salud superan ligeramente los 8 000 pesos anuales.

En el tercer nivel de importancia presupuestaria están los cinco programas orientados al combate a la pobreza con 14.5% de los recursos asignados, los cuales atienden a una población superior a 7 600 000 personas. En este subconjunto destacan tres programas: el de becas para la educación básica, que otorga 875 pesos mensuales por hogar por diez meses al año a familias de escasos recursos con hijos(as) en ese nivel educativo. Este programa ejerce 36.4% del presupuesto asignado a los cinco programas, pero atiende a casi 81% de las y los beneficiarios, alcanzando una cobertura de 31% de las familias potenciales a atender. El siguiente en relevancia es el programa Sembrando Vida, al que se destina un presupuesto ligeramente menor al anterior, pero tiene una cobertura de apenas 18% de los agricultores que forman su población potencial objetivo. Dentro de los programas que ofrecen apoyos monetarios a sus beneficiarios, el de Sembrando Vida es el que mayores recursos destina por cada persona atendida, alcanzando un monto promedio en 2022 de casi 66 000 pesos. El tercer programa es el de Jóvenes Construyendo el Futuro, el cual recibe alrededor de 24% del

presupuesto en este rubro, atiende a 541 000 jóvenes aprendices, con lo cual logra una cobertura de apenas 13.2% de sus beneficiarios potenciales. Los dos programas restantes, los que otorgan apoyos a niños y niñas en situación de orfandad o abandono de uno de los progenitores, y a personas en emergencia social o natural, resultan prácticamente irrelevantes, tanto en presupuestos como en poblaciones atendidas.

En el cuarto lugar están los programas orientados a la política educativa, los cuales reciben un presupuesto cercano a 8% y atienden a casi 6 800 000 personas. Como ya se comentó anteriormente, esta posición indica que la educación pública no es prioritaria en la agenda de este gobierno. El más destacado de estos programas es el de becas universales para estudiantes de la EMS, que ejerce 72.7% de los recursos asignados a este rubro y atiende a más de 5 600 000 beneficiarios, alcanzando una cobertura superior a 105% de su población potencial objetivo. A diferencia de las becas para educación básica, que se entregan una por familia, independientemente del número de hijos estudiantes, las becas para la EMS, que también ascienden a 850 pesos mensuales, se depositan directamente a cada estudiante; no obstante, ambos programas, junto con las becas Elisa Acuña, son los que asignan los montos mensuales y tienen los promedios más bajos de todos los programas prioritarios que ofrecen apoyos monetarios. Por su parte, las becas para estudiantes universitarios que otorgan Jóvenes Escribiendo el Futuro y Universidades para el Bienestar, ofrecen montos muy superiores –2 575 pesos mensuales–, pero las poblaciones que atienden son relativamente bajas y sus coberturas son menores a 15 por ciento.

En el último escalón tenemos a los programas vinculados a las políticas alimentaria y de vivienda y, como lo anunciamos anteriormente, son los que tienen una participación marginal entre los programas prioritarios, considerando que sus presupuestos conjuntos no superan el 4.5% del total, atienden a 16% de los beneficiarios totales y su cobertura no supera 20% de sus poblaciones objetivo potenciales.

En síntesis, los datos de los programas prioritarios indican que los principales objetivos de este gobierno están enfocados a: *a)* lograr cobertura universal en pensiones para adultos mayores, principalmente mediante las pensiones no contributivas; *b)* proveer apoyos monetarios o en especie a poblaciones vulnerables o en condición de pobreza, y *c)* otorgar becas a estudiantes, especialmente a quienes se encuentran en la EMS. En el caso de los programas de salud, la evidencia muestra que aún y cuando se han dedicado cantidades importantes de recursos, su administración ha sido

Cuadro 4. Porcentaje de personas con carencias sociales y en pobreza por ingresos en México, 2018-2022

<i>Indicadores</i>	2018	2020	2022	2020-2018	2022-2018
Indicadores de carencia social					
Rezago educativo	19.0	19.2	19.4	0.2	0.4
Carencia por acceso a los servicios de salud	16.2	28.2	39.1	12.0	22.9
Carencia por acceso a la seguridad social	53.5	52.0	50.2	-1.5	-3.3
Carencia por calidad y espacios de la vivienda	11.0	9.3	9.1	-1.7	-1.9
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	19.6	17.9	17.8	-1.7	-1.8
Carencia por acceso a la alimentación	22.2	22.5	18.2	0.3	-4.0
Pobreza por ingresos					
Pobreza extrema	14.0	17.2	12.1	3.2	-1.9
Pobreza	49.9	52.8	43.5	2.9	-6.4

Fuente: CONEVAL (2023a).

ineficaz para sostener la capacidad de atención y cobertura que se tenía en el gobierno anterior, repercutiendo en un descenso de las personas aseguradas de 30 300 000 entre 2018 y 2022, sumándose a las 20 100 000 que no estaban afiliadas a ninguna institución o programa de salud en 2018 (CONEVAL, 2023a).

Los resultados de los indicadores de carencias sociales y pobreza por ingresos de 2022 que se registran en el cuadro 4, ofrecen un panorama más próximo y amplio sobre los alcances del gobierno de la 4T en relación con el bienestar y el ejercicio de los derechos sociales de la población mexicana. Si bien los datos de 2020 nos proveen una aproximación inicial a los logros y retrocesos respecto de los valores alcanzados en 2018 –es decir, el último año del periodo neoliberal–, debemos reconocer que parte de esos resultados pueden estar influidos por los efectos sociales y económicos de la pandemia que inició en los primeros meses de ese año, tomando en cuenta que la ENIGH 2020 se levantó entre agosto y noviembre, esto es entre cinco y ocho meses después de que se establecieron las primeras medidas de

confinamiento, distanciamiento social y cierre de actividades económicas no esenciales en México.

Aun tomando en cuenta las consideraciones anteriores, podemos advertir que se mantienen las tendencias en los cambios en las carencias sociales entre 2020 y 2022 respecto a 2018, con excepción de la carencia alimentaria, cuyos resultados de un año a otro muestran una reducción –de –4 puntos porcentuales– que resarce con creces el ligero aumento observado en el año de la pandemia; en los demás indicadores se mantienen las tendencias con aumentos o disminuciones marginales en cuatro carencias: con alzas relativas poco significativas en el rezago educativo –de -0.4 puntos porcentuales entre 2018 y 2022–, aunque en términos absolutos implicó el aumento de 1 600 000 personas en esa condición, y reducciones de entre -1.8 y -3.3 puntos porcentuales en las carencias de seguridad social, y en la calidad y en el acceso a servicios básicos en las viviendas, respectivamente. En este marco sobresale, como se ha venido argumentando, el importante aumento en la carencia en el acceso a servicios de salud, que incluso se fue acentuando al pasar de 16.2% en 2018 a 28.2% en 2020 y a 39.1% en 2022, con lo cual se llegó a niveles de exclusión que alcanzaron a 50 100 000 personas. Estos resultados, como se comentó con anterioridad, difícilmente pueden ser atribuidos a la pandemia o a una disminución en los presupuestos, considerando que las asignaciones al sector salud aumentaron 3.5% en promedio anual en los cuatro años de gobierno de la 4T. Bajo estas condiciones, se corrobora que el fracaso del INSABI y su sustitución por el mss-Bienestar se debió principalmente a una estrategia y gestión deficientes.

Por último, los datos de los indicadores de pobreza por ingresos en 2020 muestran que sí pudieron estar influidos por los efectos económicos de la pandemia, que impactaron negativamente en el crecimiento del PIB en alrededor de -8%, en la precarización del empleo y en el aumento de los niveles de desocupación. Bajo este escenario, no era descabellado esperar que la pobreza y la pobreza extrema aumentarían entre 2018 y 2020, aunque el incremento observado de 2.9 y 3.2 puntos porcentuales, respectivamente, resultó inferior a las estimaciones del propio CONEVAL (2020), cuyos escenarios predecían incrementos de al menos 7.2 y 4.9 puntos porcentuales, en el mismo orden. Finalmente, los resultados de 2022 confirman que, ante un escenario económico más estable, fue posible reducir la pobreza en 5 700 000 personas y la pobreza extrema en 1 800 000 personas entre 2018 y 2022. De acuerdo con Boltvinik, “se ha atribuido esta baja, observada en su totalidad entre 2020 y 2022, erróneamente a las transferencias de los

programas sociales, pero la evidencia indica que el aumento en la remuneración de asalariados, producto de la recuperación económica y la política salarial, tienen mayor poder explicativo”.<sup>5</sup>

## CONCLUSIONES

Como se argumentó a lo largo de este trabajo, las reformas y los programas sociales impulsados por la 4T no lograron inducir transformaciones sustanciales en la orientación del sistema de bienestar construido durante el periodo neoliberal, sobre todo en aquellos cambios que se establecieron en lo que llamamos la etapa fundacional de las políticas sociales, que formaron parte constitutiva de la estrategia de liberalización económica impulsada entre 1982 y 2000, y a la cual se sumaron los gobiernos surgidos de dos alternancias políticas entre 2000 y 2018, con iniciativas que consolidaron o dieron continuidad a las reformas fundacionales.

Considerando la herencia neoliberal, el programa de reformas sociales emprendido por la 4T se empeñó en desmontar la mayoría de las políticas y programas que se instrumentaron en la segunda etapa del periodo neoliberal, con excepción del desmantelamiento del programa insignia de lucha contra la pobreza que inició en la primera etapa, el POP. En general, se observa una línea de continuidad entre las reformas fundacionales que se implementaron en la primera etapa del neoliberalismo y otras que se pusieron en marcha en la segunda etapa, particularmente en lo referente a la seguridad social, como la privatización de las pensiones del ISSSTE o la implementación del programa de pensiones no contributivas 65 y más. En síntesis, el legado neoliberal perdura en el gobierno de la 4T y sobre la base de lo que quedó se han realizado cambios o se han adoptado nuevas iniciativas.

Como pudimos observar, con el análisis de los gastos sociales, las prioridades de la 4T han estado concentradas en las políticas de seguridad y asistencia social, y en alguna medida en el área de la salud pública, aunque en este último caso los resultados han sido regresivos, como producto de una estrategia y gestión deficientes. Por otro lado, las políticas de vivienda y alimentaria han mantenido una posición secundaria y con una tendencia inercial en el ejercicio del gasto público, pero la gran perdedora

<sup>5</sup>J. Boltvinik, “Evolución de la pobreza en el gobierno de la 4T”, *La Jornada*, 4 de agosto de 2023. Recuperado de <https://www.jornada.com.mx/2023/08/04/opinion/022o1eco>



ha sido la política educativa, que ha padecido una reducción sistemática de sus presupuestos, que inició en el sexenio anterior y ha continuado en este.

El estudio de los programas prioritarios indicó que los objetivos de la 4T se concentran en universalizar las pensiones para AM, otorgar apoyos monetarios o en especie a poblaciones vulnerables o en pobreza, y proporcionar becas a estudiantes, especialmente de la EMS. En el caso de los programas de salud, particularmente del INSABI, la evidencia muestra que, a pesar de contar con mayores recursos, su administración fue ineficaz para sostener la capacidad de atención y cobertura que se tenía con el SP, ocasionando que 30 300 000 personas en 2022 se sumaran a los 20 100 000 que no estaban afiliados a ninguna institución o programa de salud en 2018 (CONEVAL, 2023a).

Los indicadores de carencias sociales de 2022 respecto de los resultados de 2018 muestran un deterioro relativamente pequeño en el rezago educativo y muy pronunciado en el acceso a la salud pública, así como una ligera recuperación en lo que respecta a las carencias en seguridad social, calidad y servicios en las viviendas y en la alimentación. Aun considerando las reducciones en las últimas cuatro carencias, en el balance general es muy poco probable que en este gobierno se logre alcanzar el pleno ejercicio de los derechos sociales para una proporción importante de mexicanos y, por ende, sea posible consolidar un estado de bienestar en nuestro país. Por otra parte, la importante reducción en los niveles de pobreza en 2022 que, de acuerdo con Boltvinik,<sup>6</sup> se debió más al aumento de las remuneraciones de los asalariados, a la recuperación de la economía y a la política salarial, que a las transferencias de los programas sociales, aún puede ser vista como un logro de la 4T, pero que puede resultar endeble si no se acompaña con políticas sociales efectivamente redistributivas que vayan más allá de la simple dotación de apoyos económicos, y que hagan posible la reducción de las brechas de desigualdad en el acceso a los bienes y servicios públicos esenciales para el bienestar y el desarrollo social.

Por último, tomando en cuenta las limitaciones del financiamiento disponible, sin una reforma fiscal progresiva será poco probable que las reformas sociales avancen en cobertura y calidad en los próximos años, pero, sobre todo, hacia una orientación distinta a la que heredó este gobierno.

<sup>6</sup>J. Boltvinik, “Evolución de la pobreza en el gobierno de la 4T”, *La Jornada*, 4 de agosto de 2023. Recuperado de <https://www.jornada.com.mx/2023/08/04/opinion/022o1eco>

## LISTA DE REFERENCIAS

- Barba, C. (2004). *Régimen de bienestar y reforma social en México*. México: CEPAL.
- Becas Elisa Acuña (2023). *Becas Elisa Acuña*. Recuperado de <https://becaselisaacuna.com.mx/>
- Becerra, A. y Ordóñez, G. (2019). Evolución de la política de apoyo a la alimentación en las alternancias políticas y cambio en la situación alimentaria en las entidades federativas mexicanas, 2010-2015. *Estudios Sociales. Revista de Alimentación Contemporánea y Desarrollo Regional*, 29(54), 1-31.
- Calderón, F. (2009). *Anexo estadístico del tercer informe de gobierno*. México: Presidencia de la República. Recuperado de [http://calderon.presidencia.gob.mx/informe/tercer/descargas/pdf/anexo\\_estadistico\\_tercer\\_informe.pdf](http://calderon.presidencia.gob.mx/informe/tercer/descargas/pdf/anexo_estadistico_tercer_informe.pdf)
- CONEVAL [Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social] (2018). *Evolución de las dimensiones de la pobreza, 1990-2016*. Recuperado de <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Evolucion-de-las-dimensiones-de-pobreza.aspx>, acceso el 11 de marzo de 2019.
- CONEVAL [Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social] (2019). *Anexo estadístico de pobreza en México*. Recuperado de [https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/AE\\_pobreza\\_2018.aspx](https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/AE_pobreza_2018.aspx)
- CONEVAL [Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social] (2020). *La política social en el contexto de la pandemia por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19 en México. Efectos de la pandemia en la pobreza*. Recuperado de [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Efectos\\_COVID-19.pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Efectos_COVID-19.pdf)
- CONEVAL [Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social] (2021). *Medición de pobreza 2016-2020*. Recuperado de [https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza\\_2020.aspx](https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2020.aspx)
- CONEVAL [Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social] (2022a). *Evaluación Estratégica de Salud. Primer Informe*. Recuperado de [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Evaluacion\\_Estrategica\\_Salud\\_Primer\\_Informe.pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Evaluacion_Estrategica_Salud_Primer_Informe.pdf)
- CONEVAL [Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social] (2022b). *Fichas de monitoreo y evaluación 2021-2022 de los programas y las acciones federales de desarrollo social*. Recuperado de [https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/FMyE\\_21-22.pdf](https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/FMyE_21-22.pdf)
- CONEVAL [Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social] (2023a). *Medición de pobreza 2022*. Recuperado de [https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza\\_2022.aspx](https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2022.aspx)

- CONEVAL [Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social] (2023b). *Estudio sobre el derecho a la salud 2023: un análisis cualitativo*. Recuperado de [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/E\\_Derecho\\_Salud\\_2023.pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/E_Derecho_Salud_2023.pdf)
- CONEVAL [Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social] (2023c). *Medición de pobreza 2022. Resumen Ejecutivo*. Recuperado de [https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/MMP\\_2022/Pobreza\\_multidimensional\\_2022.pdf](https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/MMP_2022/Pobreza_multidimensional_2022.pdf)
- INEGI [Instituto Nacional de Estadística y Geografía] (2022). *Índice de precios implícitos/Índice base 2013=100, 1993-2022*. Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/app/tabulados/default.aspx?pr=18&vr=12&in=9&tp=20&wr=1&cno=2&i-drt=12008&opc=p>
- INEGI [Instituto Nacional de Estadística y Geografía] (2023). *Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares 2023*. Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/programas/enigh/nc/2022/>
- INSABI [Instituto de Salud para el Bienestar] (2022a). *Programa institucional 2020-2024 del Instituto de Salud para el Bienestar. Avance y resultados 2021*. Recuperado de [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/734060/Avance\\_y\\_Resultados\\_2021\\_INSABI.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/734060/Avance_y_Resultados_2021_INSABI.pdf).
- INSABI [Instituto de Salud para el Bienestar] (2022b). *Monitoreo de metas del bienestar programa institucional INSABI 2020-2024*. Recuperado de [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/771368/Monitoreo\\_metas\\_2021\\_INSA-BI\\_20septiembre2022.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/771368/Monitoreo_metas_2021_INSA-BI_20septiembre2022.pdf).
- Jaramillo-Molina, M. (2023). *Análisis de resultados de la Encuesta de Ingreso y Gasto de los Hogares (2022) desde un enfoque de desigualdad y redistribución*. México: INDESIG.
- López Obrador, A. M. (2022). *Cuarto informe de gobierno 2021-2022*. Recuperado de <https://www.gob.mx/cuartoinforme>
- MORENA (2017). *Proyecto Alternativo de Nación 2018-2024*. Recuperado de <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/94367/CG2ex201712-22-rp-5-2-a2.pdf>
- OCDE [Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos] (2016). *Estudio de la OCDE sobre los sistemas de pensiones: México*. México: CONSAR. Recuperado de [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/61968/sistema\\_de\\_pensiones\\_2016.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/61968/sistema_de_pensiones_2016.pdf)
- Ordóñez, G. (2002). *La política social y el combate a la pobreza en México*. México: UNAM/SEDESOL.

- Ordóñez, G. (2020). Alternancias políticas y política social en México, 2000-2018. En L. Huesca, G. Ordóñez y S. Sandoval (coords.), *Los retos de la política social en el sexenio de la cuarta transformación* (pp. 27-64). México: CIAD/COLEF.
- Ordóñez, G. (2021). La política social en el gobierno de Enrique Peña Nieto: alcances y limitaciones. En H. Zamitiz (coord.), *Política y gobierno en el sexenio de Enrique Peña Nieto: un balance de la gestión 2012-2018* (pp. 203-236). México: UNAM.
- Ordóñez, G. y Ramírez, M. (2017). Cobertura universal en salud y fragmentación del sistema mexicano. En C. Campillo, J. M. Rangel y B. Servín (coords.), *La política social de México en tiempos de desigualdad* (pp. 129-147). Monterrey: UANL.
- Ordóñez, G. y Ramírez, M. (2018). La seguridad social en México a dos décadas de las reformas privatizadoras. Balance y perspectivas. *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, 25(73), 121-158.
- Ordóñez, G. y Silva, A. (2019). Progres-a-Oportunidades-Prospera: avatares, alcances y resultados de un programa paradigmático contra la pobreza. *Papeles de Población*, 25(99), 77-111.
- Peña, E. (2017). *Anexo estadístico del quinto informe de gobierno. México: presidencia de la república*. Recuperado de <http://www.presidencia.gob.mx/quintoinforme/>
- Presidencia de la república (2019a). *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*. Recuperado de <https://lopezobrador.org.mx/2019/05/01/plan-nacional-de-desarrollo-2019-2024/>
- Presidencia de la república (2019b). *DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 3o., 31 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia educativa*. Recuperado de [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5560457&fecha=15/05/2019](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5560457&fecha=15/05/2019)
- Presidencia de la república (2019c). *Presidente López Obrador presenta Plan Nacional del IMSS 2018-2024*. Recuperado de <https://www.gob.mx/presidencia/prensa/presidente-lopez-obrador-presenta-plan-nacional-del-imss-2018-2024>.
- Programas para el bienestar (2022). *Programas para el bienestar*. Recuperado de <https://programasparaelbienestar.gob.mx/programas-bienestar/>
- Ramírez, B. (2020). Características, alcances y riesgos del proyecto de Reforma a la Ley del SAR. *Pluralidad y Consenso*, 10(45), 50-57.
- Secretaría de Bienestar (2019). *ACUERDO por el que se emiten las reglas de operación de PROSPERA Programa de Inclusión Social, para el ejercicio fiscal 2019*. Recuperado de [http://www.normateca.sedesol.gob.mx/work/models/NORMATECA/Normateca/Reglas\\_Operacion/2018/ACUERDO\\_Reglas\\_Operacion\\_PROSPERA.pdf](http://www.normateca.sedesol.gob.mx/work/models/NORMATECA/Normateca/Reglas_Operacion/2018/ACUERDO_Reglas_Operacion_PROSPERA.pdf).

- Secretaría de Bienestar (2020). *Programa Sectorial de Bienestar 2020-2024*. Recuperado de [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5595663&fecha=26/06/2020#gsc.tab=0](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5595663&fecha=26/06/2020#gsc.tab=0)
- Seguro Popular (2020). *Informe de resultados del Sistema de Protección Social en Salud. Enero-diciembre 2019*. Recuperado de [http://www.transparencia.seguro-popular.gob.mx/contenidos/archivos/transparencia/planesprogramaseinformes/informes/2019/Informe\\_Resultados\\_SPSS\\_2019.pdf](http://www.transparencia.seguro-popular.gob.mx/contenidos/archivos/transparencia/planesprogramaseinformes/informes/2019/Informe_Resultados_SPSS_2019.pdf)
- SEP [Secretaría de Educación Pública] (2014a). *Programa de acciones compensatorias para abatir el rezago educativo en educación inicial y básica*. Recuperado de <https://www.gob.mx/sep/documentos/programa-de-acciones-compensatorias-para-abatir-el-rezago-educativo-en-educacion-inicial-y-basica>.
- SEP [Secretaría de Educación Pública] (2014b). *Programa para la inclusión y la equidad educativa*. Recuperado de <https://www.gob.mx/sep/documentos/programa-para-la-inclusion-y-la-equidad-educativa>.
- SHCP [Secretaría de Hacienda y Crédito Público] (2012). *Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2012. Gastos presupuestarios*. México: Autor.
- SHCP [Secretaría de Hacienda y Crédito Público] (2013). *Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2013. Gastos presupuestarios*. México: Autor. Recuperado de [https://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe\\_cuenta/2013/html/tomoi.html](https://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe_cuenta/2013/html/tomoi.html)
- SHCP [Secretaría de Hacienda y Crédito Público] (2014). *Cuenta pública 2014. Gastos presupuestarios*. México: Autor. Recuperado de <https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/es/CP/TomoI>
- SHCP [Secretaría de Hacienda y Crédito Público] (2015). *Cuenta pública 2015. Gastos presupuestarios*. México: Autor. Recuperado de <https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/es/CP/TomoI-2015>
- SHCP [Secretaría de Hacienda y Crédito Público] (2016). *Cuenta pública 2016. Gastos presupuestarios*. México: Autor. Recuperado de <https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/es/CP/TomoI-2016>
- SHCP [Secretaría de Hacienda y Crédito Público] (2017). *Cuenta pública 2017. Gastos presupuestarios*. México: Autor. Recuperado de <https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/es/CP/TomoI-2017>
- SHCP [Secretaría de Hacienda y Crédito Público] (2018). *Cuenta pública 2018. Gastos presupuestarios*. México: Autor. Recuperado de <https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/es/CP/TomoI-2018>
- SHCP [Secretaría de Hacienda y Crédito Público] (2019). *Cuenta pública 2019. Gastos presupuestarios*. México: Autor. Recuperado de <https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/es/CP/TomoI-2019>

- SHCP [Secretaría de Hacienda y Crédito Público] (2020). *Cuenta pública 2020. Gastos presupuestarios*. México: Autor. Recuperado de <https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/es/CP/TomoI-2020>
- SHCP [Secretaría de Hacienda y Crédito Público] (2021). *Cuenta pública 2021. Gastos presupuestarios*. México: Autor. Recuperado de <https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/es/CP/TomoI-2021>
- SHCP [Secretaría de Hacienda y Crédito Público] (2022a). *Cuenta pública 2022. Gastos presupuestarios*. México: Autor. Recuperado de <https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/es/CP/TomoI-2022>
- SHCP [Secretaría de Hacienda y Crédito Público] (2022b). *Cuenta pública 2022. Estado analítico del ejercicio del presupuesto de egresos en clasificación funcional-programática*. México: Autor. Recuperado de <https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/es/CP/TomoII-2022>.
- SHCP [Secretaría de Hacienda y Crédito Público] (2023a). *Presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2023. Gasto público por ramo. Educación Pública. S243 Programa de Becas Elisa Acuña*. Recuperado de <https://www.pef.hacienda.gob.mx/es/PEF2023/tomoI-III>.
- SHCP [Secretaría de Hacienda y Crédito Público] (2023b). *Situación financiera del sector público*. Recuperado de <http://presto.hacienda.gob.mx/EstoporLayout/estadisticas.jsp>
- Teruel, G., Bermejo, E., López, M., Minor, E., Moreno, M., Reyes, M. y Reyes, L. (2017). *México: país de pobres y no de clases medias*. México: Fundación Konrad Adenauer/Universidad Iberoamericana/Gedisa.
- Velázquez, C. (mayo, 2022). Las golondrinas para las escuelas de tiempo completo. *Revista Nexos*. Recuperado de <https://educacion.nexos.com.mx/las-golondrinas-para-las-escuelas-de-tiempo-completo/>

## LA REFORMA LABORAL EN MÉXICO: EL SINUOSO CAMINO HACIA LA DEMOCRACIA SINDICAL

Alfredo Hualde

En México han sido constantes, pero a menudo infructuosos, los intentos de terminar con el corporativismo y establecer relaciones laborales basadas en la democracia y en la libertad sindical. Los sindicatos tradicionales, con la Confederación de Trabajadores de México (CTM) a la cabeza, lograron preservar, al menos parcialmente, sus estructuras verticales y corruptas, incluso durante los gobiernos surgidos de la alternancia, y siguieron influyendo de distintas maneras en los debates acerca del sentido y propósitos de las posibles reformas. Asimismo, las diferencias entre los partidos políticos en escenarios institucionales plurales como la Cámara de Diputados y el Senado se erigieron en algunas ocasiones en un obstáculo para las reformas de la Ley Federal del Trabajo y sus desarrollos reglamentarios.

Sin embargo, varios analistas coinciden en que, aunque lentamente y con muchas dificultades, dicha estructura se fue resquebrajando por varios fenómenos: por un lado, la presión que ejercieron, al menos desde los años sesenta del siglo xx, los sindicatos denominados independientes, principalmente en la negociación de los contratos colectivos; y, por otro, por las iniciativas de reforma laboral que distintos actores políticos y sindicales, activistas y abogados laborales, en ocasiones coaligados, presentaron para aprobación del poder legislativo; finalmente, influyeron de manera decisiva, sobre todo en los últimos tiempos, las tendencias en el panorama internacional de incluir en los tratados comerciales internacionales cláusulas que protegieran los derechos humanos de los trabajadores y sus organizaciones, es decir los sindicatos. Con el propósito de que se incluyeran dichas cláusulas, la presión del sindicalismo de Estados Unidos hacia su aliado histórico –el Partido Demócrata–, ha sido decisiva. Aunque basadas

en declaraciones y convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), dichas cláusulas están supeditadas a una lógica de competencia comercial que impida el denominado *dumping* social, es decir la utilización de condiciones laborales desfavorables, principalmente bajos salarios, que posibiliten una competencia desleal entre países.

En el año 2020 se firmó el Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC o UMSCA, en inglés), que puede ser considerado como un proyecto tripartita para actualizar y/o profundizar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), firmado en 1994. Desde la perspectiva laboral, el T-MEC incluye un capítulo completo –el 23– que detalla un conjunto amplio de reglas y procedimientos referentes a dicho tema. Aunque en el TLCAN de 1994 el tema laboral se incluyó en un acuerdo paralelo, firmado principalmente por presiones de la Federación Estadunidense del Trabajo y el Congreso de Organizaciones Industriales (AFL-CIO, por sus siglas en inglés) y de algunos sectores del Partido Demócrata, el capítulo 23 es un documento mucho más amplio que, si se aplica a cabalidad, podría ocasionar cambios profundos en las relaciones laborales en México. Dicho de manera simple, el capítulo 23 se puede ver como una ruta hacia la libertad y la democracia sindical que, sin embargo, no está exento de serios obstáculos de diferente origen y nivel.

Las cláusulas incluidas en el T-MEC y las reformas de 2017 a la Ley Federal del Trabajo proponen la continuación de un proceso ya iniciado de cambios institucionales que modifican los procedimientos relativos a la justicia laboral: suprimen las juntas de conciliación y arbitraje y se sustituyen por los centros de conciliación y registro laboral. Cuando los litigios no se agotan en esta instancia, pasan a la jurisdicción de los tribunales laborales. La segunda vertiente importante de dichas cláusulas son las que se refieren a la libertad y la democracia sindical. Para garantizar una representatividad sindical auténtica y legítima, y cerrarle el paso a los sindicatos de protección y a otras organizaciones no representativas, se instauran procesos de legitimación –cuya fecha de conclusión se cumplió el 1 de mayo del 2023<sup>1</sup> con la organización de elecciones mediante voto secreto y un conjunto de garantías que tienen como objetivo impedir los fraudes, las presiones y todas aquellas acciones encaminadas a obstaculizar dichos procesos. Además, el T-MEC prevé, para el caso de denuncias de violaciones de derechos labo-

<sup>1</sup> Pese a que la fecha era la citada, los sindicatos pudieron “desahogar consultas hasta el 31 de julio de 2023.



rales, un “Mecanismo de respuesta rápida” integrado por un representante de cada uno de los dos países que entable el litigio y uno neutral.

La situación, esquemáticamente descrita, abre un panorama promisorio para la desaparición de los sindicatos “de protección” que no son representativos, ataca de manera frontal la persistencia del corporativismo y, por tanto, posibilita el establecimiento de relaciones laborales basadas en el diálogo y la negociación, sin la intervención del Estado ni las presiones de los empresarios. Sin embargo, en el proceso ya están surgiendo resistencias, tanto por parte de los “sindicatos tradicionales” como de algunos empresarios o de algunos sectores del propio Estado mexicano que podrían perder paulatinamente el apoyo de actores, que durante décadas contribuyeron al mantenimiento de “la paz social” y fueron un instrumento efectivo de control de los trabajadores. Con todo, cabe preguntarse si estas nuevas instituciones dispondrán de los recursos humanos y materiales para llevar a cabo su tarea de manera eficiente, pero, sobre todo, si asumirán las características de la nueva cultura laboral basada en el diálogo, la negociación y la libertad sindical. Finalmente, la reforma se sitúa en un mercado de trabajo donde la informalidad sigue superando 50% de la población económicamente activa, las tasas de sindicalización son bajas y los contratos de protección son una práctica perversa en la que los trabajadores no pertenecen realmente a un sindicato, por lo que carecen de una vida sindical activa (Bouzas, 2010).

En este trabajo nos proponemos examinar las distintas dimensiones de la reforma mencionada e intentaremos responder a las preguntas planteadas en el párrafo anterior, pues con ello se puede contribuir a evaluar la preocupación central de este libro, en el sentido de examinar hasta qué punto las reformas recientes se sitúan en la línea de la erosión de la democracia o implantan reglas, instituciones y prácticas que permiten preservarla o mejorarla. En el caso de la reforma laboral, el análisis está sujeto a las limitaciones y cautelas derivadas de un proceso que posiblemente se encuentra en sus primeras fases.

En la primera sección de este texto se exponen los rasgos principales de la organización sindical y del mercado de trabajo en México, subrayando algunos rasgos importantes de su evolución reciente, relacionados con los factores que han ido erosionando la estructura corporativa del sindicalismo oficial. En la segunda sección se describen los antecedentes más importantes previos al Tratado, como el acuerdo paralelo del TLCAN y otros que explican cómo se llegó a la firma del mismo y qué actores intervinieron en ese desenlace provisional. Un elemento importante en todos estos procesos

son los intereses del sindicalismo estadounidense y su histórica alianza con el Partido Demócrata.

En la tercera sección se abordan las vicisitudes de la firma del Acuerdo Transpacífico y el contexto de la firma del T-MEC en un escenario de pluralidad política en México. En la cuarta sección se expone y analiza el contenido principal de las cláusulas del capítulo 23, referidas a la creación de nuevas instituciones laborales y reglas de actuación para los actores implicados en el tema. Asimismo, se describe el grado de avance obtenido en las previsiones del Tratado en lo que concierne principalmente al proceso de legitimación de los contratos colectivos, que concluyó en una primera fase el 1 de mayo de 2023. Finalmente, se presenta un conjunto de reflexiones acerca de las características del proceso, así como los temas pendientes que condicionan los posibles escenarios futuros.

## LAS CARACTERÍSTICAS DEL SINDICALISMO MEXICANO: DINÁMICAS DE CAMBIO Y CONTINUIDAD

Durante el siglo xx y parte del xxi, el sindicalismo mexicano fue uno de los pilares de la estabilidad del régimen político hegemónico durante décadas por el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Una trama de líderes y organizaciones conformaron una estructura que, a pesar de sus diferencias internas y de las presiones externas, pudo sobrevivir a cambios sociales, económicos y políticos, y mantener buena parte de su influencia y privilegios (Aziz, 1989; Bizberg, 1990; Leal, 1976). Esta estructura, de una resistencia notable, ha experimentado, a partir de la primera década del presente siglo, un debilitamiento progresivo y una pérdida de poder relativo ante la emergencia de nuevos actores que le disputan la hegemonía, y como consecuencia de una serie de reformas laborales que, finalmente, lograron prosperar. Algunos trabajos académicos han dado cuenta de esta evolución que no ha sido lineal y cuyo derrotero sigue siendo incierto (Puga, 2004).

Las claves de la persistencia del corporativismo residían en el equilibrio y los beneficios mutuos que obtenían, en mayor o menor medida, el Estado, los propios sindicatos y también el sector empresarial. Los sindicatos, especialmente la CTM, mantuvieron durante décadas una relación clientelar que trajo beneficios limitados a los trabajadores, sobre todo a los del sector público y a los de las grandes empresas. En contraste, los pactos políticos

y económicos de los líderes sindicales les permitieron acumular influencia política y riqueza material en proporciones escandalosas (Aguilar, 1996).

Por otro lado, si bien los empresarios, sobre todo los grandes, aparecieron en la retórica dominante como un adversario o como un aliado subordinado, en la práctica se beneficiaron de una alianza que, aunque les privaba de poder político, les proporcionaba la estabilidad social necesaria para sus planes de inversión y la obtención de grandes beneficios.<sup>2</sup> La relación entre los sectores empresariales y los sucesivos gobiernos atravesó momentos de tensión en la etapa del gobierno de Echeverría, o tras la nacionalización de banca por el presidente López Portillo, pero los empresarios se fueron acercando cada vez más a los gobiernos en la medida en que se abría paso el “proyecto neoliberal”. Este comenzó de una manera forzada en los años ochenta, por los ajustes derivados de la crisis de la deuda impuestos por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y se impulsó de manera abierta durante el salinismo. Los empresarios pasaron de tener una presencia “discreta” a participar abiertamente en política, presentándose, por ejemplo, a cargos de elección popular (Puga, 1993, 2004). En general, los empresarios con mayor poder e influencia se sintieron identificados con las privatizaciones que se dieron a principios de los años noventa y con todas aquellas medidas encaminadas a minimizar la presencia del Estado en la economía.<sup>3</sup>

De esa misma estabilidad se beneficiaba el Estado mexicano –encarnado por el PRI–, que mantenía un equilibrio donde se alternaban las concesiones y las presiones con los sindicatos más afines, principalmente la CTM, y los ataques verbales a los sectores empresariales con pactos selectivos para las obras públicas y otros negocios.

En esta evolución es imprescindible mencionar que, a pesar de la hegemonía mencionada de los denominados sindicatos charros, existieron también en el sindicalismo mexicano agrupaciones y movimientos disidentes. Por su importancia se han destacado los movimientos sociales que protagonizaron en los años sesenta y setenta la denominada “insurgencia sindical” que impulsó huelgas y movimientos de protesta en los sindicatos

<sup>2</sup> La referencia a los empresarios debe matizarse puesto que la evidente concentración de riqueza en ciertos grupos, familias o personas va de la mano de su influencia política. Lejos de estos círculos operan millones de micro y pequeños empresarios que están fuera de las negociaciones cupulares.

<sup>3</sup> Sin embargo, agrupaciones como la CANACINTRA se pronunciaron contra la apertura económica por entender que sus empresas, sobre todo las PYMES, no estaban en condiciones de competir en los mercados internacionales. Estas reticencias de las PYMES continuaron ante la inminente firma del TLCAN (Puga, 2004, p. 104).

de ferrocarrileros, electricistas, el sindicalismo universitario, mineros, automotrices y algunos sindicatos textiles (Aziz, 1989; Bizberg, 1990). Si bien muchas de las reivindicaciones de estos sindicatos se centran en la mejora de las condiciones de trabajo, una vertiente importante de las mismas atañe a la democracia sindical y a la disputa de algunos sindicatos por un modelo económico diferente al desarrollismo, heredero más bien de los postulados del cardenismo.<sup>4</sup>

La crisis de la década de los ochenta, las tendencias a la flexibilización y la privatización empeoraron las condiciones de trabajo de los trabajadores asalariados y orillaron a grandes contingentes de trabajadores a la informalidad. Las medidas de contención salarial, la pérdida de prestaciones y la intensificación del trabajo se pusieron en práctica ante la falta de alternativas o la pasividad de las centrales sindicales mayoritarias. El envejecimiento o la muerte de los líderes históricos contribuyó a la obsolescencia de organismos como el Consejo del Trabajo, sin que, por otra parte, las centrales independientes se convirtieran en un interlocutor con una representación legítima reconocida por el Estado y los empresarios. Sin embargo, paralelamente a la decadencia relativa del sindicalismo oficial, en el Congreso y el Senado se presentaban iniciativas de reforma de la Ley Federal de Trabajo, aunque con orientaciones y objetivos contradictorios. En los intentos de reforma de la Ley Federal del Trabajo se refleja una novedad política fundamental en el sistema político: la alternancia que se da a partir de los triunfos sucesivos en las elecciones del Partido Acción Nacional (PAN), el PRI y, finalmente, el Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA), en el año 2018.

Sin embargo, la valoración acerca de la manera en que influyó la alternancia no es unánime pues, para ciertos autores, no impidió que el corporativismo sobreviviera y siguiera teniendo una presencia significativa en el “nuevo” escenario político: “el corporativismo sindical siguió siendo funcional al proceso de acumulación del capital bajo el neoliberalismo, no obstante, haber visto devaluada su moneda de cambio al no poder otorgar de forma directa beneficios salariales y en especie a las dirigencias para legitimar su dominio frente a las bases” (Ocampo, 2022, p. 7).

Por otra parte, es necesario destacar que las disputas por la hegemonía sindical y las relaciones entre el Estado, los sindicatos y los empresarios se dan en un escenario muy desigual. La sindicalización se concentra en unos pocos sectores, generalmente en las grandes empresas. Sin embargo,

<sup>4</sup> Este es el caso del Sindicato de Trabajadores de la Revolución Mexicana (STERM) (Aziz, 1989).

en miles de pequeñas y medianas empresas, en los nuevos empleos ligados a la digitalización (*call centers*, Uber, Didi) y en muchas empresas maquiladoras no hay sindicatos y los trabajadores desconocen sus derechos laborales (Hualde, 2017; Alba et al., 2021); ello, contrasta nuevamente con el activismo de los sindicatos maquiladores en ciudades como Matamoros (Quintero, 2023). Por otro lado, no hay que olvidar que más de la mitad de la población económicamente activa se encuentra en la informalidad.

### ANTECEDENTES: EL ACUERDO LABORAL PARALELO EN EL TLCAN

Durante décadas las dinámicas de la vida sindical y las relaciones laborales se dirimieron en México en la arena de la política interna. Ello no quiere decir que los sucesos o las tendencias internacionales estuvieran totalmente ausentes o no tuvieran influencia alguna. Baste señalar como ejemplo el papel fundamental que desempeñó el FMI en la definición e imposición de las denominadas políticas de ajuste a raíz de la crisis de la deuda en los años ochenta. Por otro lado, los sindicatos mexicanos también formaban parte de agrupaciones sindicales internacionales que planteaban temáticas y reivindicaciones que, al menos discursivamente, influían incluso en el sindicalismo nacional. Sin embargo, desde nuestro punto de vista, el primer antecedente importante de la presencia internacional en temas laborales es el acuerdo paralelo en materia laboral firmado como parte del TLCAN.

La negociación de los acuerdos paralelo, laboral y de medio ambiente se produjo una vez que el presidente Bill Clinton asumió la presidencia de Estados Unidos, en un contexto en que la firma del TLCAN estuvo en entredicho por las presiones de distintos sectores del Partido Demócrata. En México, ciertos grupos, algunos ligados al Partido de la Revolución Democrática (PRD) y a la CTM, se oponían a la firma del TLCAN, por lo que diferentes grupos y organismos de la sociedad civil constituyeron la Red Mexicana de Acción contra el Tratado de Libre Comercio, presente en foros y medios de comunicación donde expresaron su rechazo a la firma de dicho Tratado.

El acuerdo paralelo en materia laboral y el relativo a temas ambientales fueron planteados y negociados de forma apresurada en las etapas finales de la negociación del TLCAN, y respondió fundamentalmente a las presiones de la AFL-CIO sobre el gobierno de Estados Unidos y a la necesidad del presidente Bill Clinton de cumplir con los compromisos políticos,

que históricamente ha tenido y tiene el Partido Demócrata con las centrales sindicales (Zepeda, 2021). Los sindicatos estadounidenses rechazaban el Tratado, pues temían que alentara las inversiones estadounidenses en México con la consiguiente pérdida de empleos industriales en su país. Sin embargo, en el contexto de la geopolítica global, se iba consolidando la idea de un bloque comercial norteamericano para hacer frente a la competencia europea y asiática. El acuerdo fue una manera de salir al paso de dichas críticas.

En México, el acuerdo en materia laboral no tuvo mucho eco en la opinión pública, aunque la CTM expresó sus reservas señalando, entre otras cosas, que México no necesitaba modificar ninguna ley puesto que la Ley Federal del Trabajo ofrecía más protección a los trabajadores mexicanos que las leyes de Estados Unidos y Canadá.

Para Bensusán (1994), “otro aspecto de la estrategia de negociación del TLCAN que explica la ausencia de previsiones sociales en su texto original atañe a la escasa participación de las organizaciones laborales, ambientales y de derechos humanos en las negociaciones, situación que abarcó a los tres países. Por el contrario, el sector empresarial tuvo en México y en Estados Unidos un papel protagónico, mientras que en Canadá fue menos relevante” (p. 117).

Finalmente, el acuerdo paralelo se limitaba a la “regulación” de temas básicos como la prohibición del trabajo infantil, el trabajo forzado y la salvaguarda de derechos básicos como el derecho de huelga, entre otros. En líneas generales, el Tratado se proponía que cada país cumpliera e hiciera cumplir su legislación en materia laboral.

Con todo, a pesar de sus limitaciones, el acuerdo laboral, también llamado ACLAN, permitía a un país investigar las prácticas de empleo en otros países y establecía oficinas para investigar las materias que se consideraran oportunas, además de que facultaba a cualquier persona para levantar una queja contra un país por no cumplir las leyes laborales. Hasta abril del 2011 se habían presentado 23 quejas, pero ninguna se tradujo en sanciones financieras. Sin embargo, dado que las oficinas no funcionaban como instancias judiciales, se cuestionó su utilidad. No obstante, se reconoce que sirvieron como mecanismo de presión, de manera que el gobierno mexicano no pudo ignorar por ejemplo el registro de algunos sindicatos en la industria maquiladora. Los temas más frecuentes en las quejas fueron la libertad de asociación y el derecho a organizarse (Hualde y Ramírez, 2001). Por su parte, Sánchez Castañeda (2011) señala:

Hasta hoy en día, se han presentado 36 quejas (comunicaciones públicas), en donde los temas recurrentes abordados en las quejas son: libertad de asociación, derecho a la negociación colectiva, derecho de huelga, discriminación en el empleo, protección de trabajadores migrantes, seguridad y salud en el trabajo. De las 36 comunicaciones, 23 han sido sobre México, once sobre Estados Unidos y dos sobre Canadá (p. 385).

En general, el acuerdo laboral en el TLCAN no tuvo mucha trascendencia, aunque impulsó los contactos entre sindicatos de los tres países. A pesar de lo anterior, la mayor parte de los análisis sobre el acuerdo paralelo reconocen su escasa repercusión en las relaciones sindicales y la pérdida progresiva de actividad en los años posteriores a su firma.

## EL TEMA LABORAL DURANTE LA ALTERNANCIA POLÍTICA Y EL TRATADO TRANSPACÍFICO

Como ya se mencionó, la alternancia política en México influye en las relaciones laborales, pero no de una manera lineal. Al romperse la hegemonía priísta en las instancias ejecutivas y en el legislativo, ocurren varios fenómenos interesantes. En primer lugar, se dan intentos por parte de distintas fuerzas con orientaciones políticas disímiles de avanzar en proyectos de reforma laboral coincidentes con sus intereses; en segundo lugar, se produce la neutralización de algunos de estos proyectos como fruto precisamente de la pluralidad mencionada. El trabajo de Bouzas, Ramírez y Reyes (2021) examina estos procesos mediante un análisis de redes en los órganos legislativos, mostrando cómo, en ocasiones, el alejamiento de ciertos actores de los nodos principales o la dispersión de las redes impide que ciertas reformas prosperen.

Durante los gobiernos panistas destaca el protagonismo del secretario Abascal con sus intentos de promover una nueva cultura laboral en la que el énfasis estaba en la productividad mediante acuerdos entre empresarios y trabajadores, bajo el supuesto de que el aumento de la productividad mejoraría las condiciones de vida de los trabajadores.

Algunos de estos proyectos de reforma tenían una impronta claramente ideológica en un sentido contrario a la ruptura del corporativismo y la apertura hacia relaciones más democráticas. Ello fue notorio durante la presidencia de Felipe Calderón, cuando el secretario del Trabajo promovió una reforma en la que los temas concernientes a la democracia y la trans-

parencia sindical quedaron bloqueados (Bouzas, Ramírez y Reyes, 2021, p. 120).

Con todo, en noviembre del año 2012 se materializó la primera reforma a la Ley Federal del Trabajo. En ella se regulan los contratos a prueba, la capacitación por tiempo determinado y la subcontratación. Aunque se han criticado los aspectos relativos a la subcontratación desde distintas perspectivas, lo cierto es que el problema principal con dicha regulación fue la falta de voluntad gubernamental para hacer cumplir lo previsto en la propia reforma (Brito et al., 2022).

Sin embargo, como se señala en la cronología, a partir del año 2016 comienzan a plantearse temas que van en la dirección de la reforma que será aprobada en el T-MEC. En estos años es mucho más claro el “factor internacional” en el cual ganan presencia actores de ese ámbito, pero también la firma de los convenios de la OIT firmados que, a la postre, se convertirán en una cuestión clave.

En el contexto brevemente descrito es importante mencionar la influencia de los compromisos del Acuerdo Transpacífico. En un análisis muy detallado de las negociaciones de dicho Acuerdo, que en un principio México se había negado a firmar, Bensusán y Middlebrook (2020) señalan varios aspectos importantes en los que las referencias al cumplimiento de acuerdos internacionales son fundamentales.

Destacan en primer lugar el papel del sindicalismo de Estados Unidos, particularmente de la AFL-CIO, como factor de presión hacia el gobierno del presidente Obama en contra de la firma del TTP que, por otra parte, se mostró proclive a que la negociación sobre temas laborales diera como resultado el cumplimiento de reglas favorables a los trabajadores, sobre todo en lo referente a la libertad de asociación y la independencia de las juntas de conciliación y arbitraje.

Asimismo, señalan que: “los funcionarios de la administración de Obama entendieron claramente que mostrar firmeza en materia laboral en las negociaciones bilaterales con México era imprescindible para obtener la ratificación del TTP” (Bensusán y Middlebrook, 2020, p. 999).

Por otro lado, en los años en que se dio esta negociación, ya el movimiento obrero organizado era, según estos autores, más débil que en 1993, cuando se negociaba el TLCAN. Sin embargo, los empresarios eran más dependientes de los contratos de protección, una forma de simulación de negociaciones laborales en las que los trabajadores estaban ausentes y los líderes sindicales pactaban las condiciones laborales a conveniencia de los



## Cuadro 1. Hitos en la reforma de leyes en materia laboral

<i>Fecha</i>	<i>Acontecimiento</i>
11 de septiembre de 2012	Felipe Calderón presenta al Congreso de la Unión una iniciativa preferente en materia de trabajo.
Noviembre de 2012	La reforma de 2012 regula los contratos a prueba, por capacitación, por tiempo determinado y la subcontratación.
4 de octubre de 2016	La representación sindical internacional presenta una solicitud de audiencia temática sobre violaciones del derecho a la libertad sindical y del derecho de negociación colectiva en México.
Febrero de 2017	Se reformaron los artículos 107 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para modernizar el sistema de justicia laboral y para transformar el régimen sindical y de negociación colectiva. Con esta reforma constitucional se buscó cumplir con los <i>compromisos adquiridos por México tanto en el marco de la negociación del CPTPP</i> , como ante el Comité de Libertad Sindical de la OIT.
Agosto de 2018	México y Estados Unidos llegan a un acuerdo para reformar el Tratado. Andrés Manuel López Obrador asume la titularidad del poder ejecutivo.
15 de enero de 2019	Se hace público el texto final del capítulo 23 del T-MEC, que entra en vigor el 1 de julio de 2020.
1 de mayo de 2019	Se publica en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> la reforma a la Ley Federal del Trabajo, que habría de darle operatividad a los temas de los tribunales de justicia laboral y los relacionados con el depósito de contratos colectivos y la libertad y democracia sindical.
Diciembre de 2019	Establecimiento del Comité de Trabajo Interinstitucional para el Monitoreo y la Aplicación (Interagency Labor Committee for Monitoring and Enforcement) de los estándares laborales en México y Canadá, así como la aplicación detallada de la nueva reforma laboral en nuestro país, de acuerdo con la cláusula 711 del nuevo tratado.

Fuente: adaptado de Bouzas, Ramírez y Reyes (2021).

empresarios.<sup>5</sup> A contracorriente de estas posiciones, en el contexto internacional, destacadas empresas internacionales de vestido y calzado de categoría internacional, como Adidas, New Balance, Nike, Patagonia, Puma y Walt Disney, condenaron abiertamente los contratos de protección y trabajaron para garantizar que los acuerdos que habían firmado con proveedores mexicanos cumplieran con sus propios códigos de conducta corporativa y con los estándares laborales internacionales.

Así pues, una combinación compleja de actores internacionales y factores internos ligados a la pluralidad política en México desembocaron, no sin tensiones, en un tratado que orientó las regulaciones laborales contempladas en el T-MEC en una dirección favorable a la consecución de la libertad y la democracia sindical en México. Como se expone en el siguiente apartado, la puesta en práctica de dichas reglas muestra las dificultades de una transición expedita hacia un nuevo modelo de relaciones laborales.

## LAS NUEVAS INSTITUCIONES DEL T-MEC Y LOS PROCESOS DE LEGITIMACIÓN DE LOS CONTRATOS COLECTIVOS

La nueva institucionalidad prevista en el T-MEC supone, desde el punto de vista normativo, un cambio fundamental en la impartición de la justicia laboral y del funcionamiento de las organizaciones sindicales, que tienen ante sí la posibilidad de dotarse sin presiones de la representación que consideren conveniente y, en teoría, podría controlar las dinámicas de funcionamiento de la vida sindical. Algunas de las previsiones más importantes contenidas en el artículo 23 del T-MEC así lo postulan:

- 1) Derecho de los trabajadores a participar en la negociación colectiva y a organizar, formar y unirse al sindicato de su elección, sin injerencia de los patrones en las actividades sindicales.
- 2) Creación de un órgano independiente encargado de la conciliación y el registro de los contratos colectivos.

<sup>5</sup> Después de la década de 1980, los contratos de protección se volvieron omnipresentes en algunas de las actividades económicas más importantes del país, incluida la industria de autopartes, la aviación comercial, los bancos y especialmente las plantas maquiladoras (Bensusán y Middlebrook, 2020, p. 1004).

- 3) Elección de líderes sindicales mediante el voto personal, libre y secreto de trabajadores.
- 4) Verificación por la autoridad de que la mayoría de los trabajadores apoya a sus dirigentes, así como el contenido de los contratos colectivos negociados y sus revisiones a través del voto personal, libre y secreto.
- 5) Revisión dentro de los siguientes cuatro años de todos los contratos colectivos.
- 6) Publicidad de los contratos colectivos y documentos relacionados, y creación de un sitio web centralizado que permita su consulta.

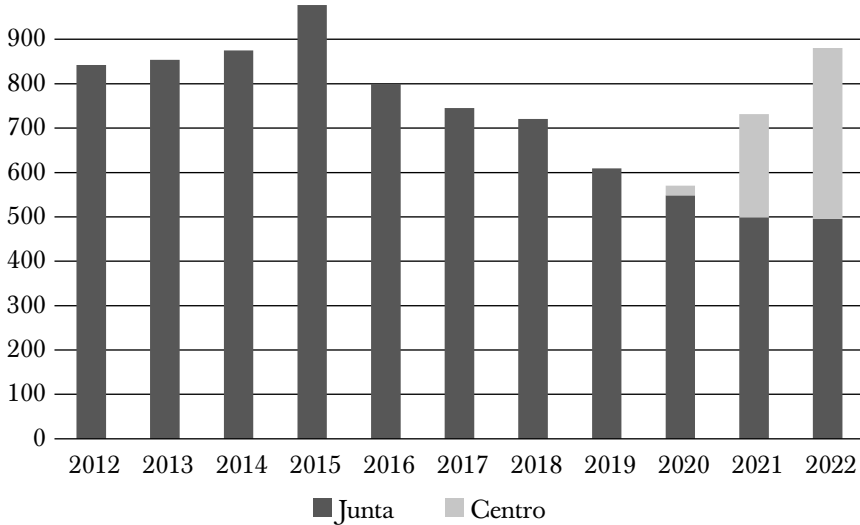
Si bien se ha avanzado, aunque de manera desigual, en la creación de los centros de conciliación y registro laboral, no son tan claros los resultados de su funcionamiento y la eficiencia con la que se están resolviendo los conflictos laborales. Por un lado, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS, 2021) señala que, de los 700 000 conflictos atendidos, 75% se ha resuelto por conciliación en menos de 45 días. El resto, que llega a los tribunales, se resuelve en menos de 7.5 meses.

Sin embargo, los informes y cálculos del Centro de Investigación Laboral y Asesoría Sindical (CILAS) se basan en los casos atendidos y no en la línea de base que se proponían resolver los propios centros. Aparte de las deficiencias en la información, sobre todo a nivel local, los cálculos apuntan a una menor eficiencia que la señalada por la STPS. El CILAS señala lo siguiente: “De acuerdo con el porcentaje de conciliación de asuntos individuales, calculado por el CIAS/CALIS, a nivel nacional, para la primera mitad del 2022, se observó una conciliación global del 57%, donde, para la primera etapa, el Estado con mejor desenvolvimiento fue Durango con un 70.2% de conciliación (76% publicado por el CFCRL [Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral]), mientras que el más rezagado es Tabasco, con apenas un 38% de conciliación (44% publicado por el CFCRL)” (CILAS, 2022).

El informe mencionado destaca, asimismo, que, si bien el presupuesto otorgado a los centros de conciliación y registro laboral aumentó considerablemente en los dos últimos años de los que se tiene información, en el conjunto de la última década el presupuesto otorgado a las instituciones laborales en el año 2022 es similar al de 2014.

Por otro lado, la institucionalidad quizá más decisiva en el horizonte de la democracia y la libertad sindical, la que corresponde a los contratos colectivos, se ha dado en un contexto de dudas y confusión que suscitan un conjunto de preguntas acerca de la dirección y eficiencia del proceso.

Gráfica 1. Presupuesto federal real en instituciones de conciliación laboral (millones de pesos constantes, base 2013)



Fuente: extraída de CILAS (2022, p. 15).

Efectivamente, el 1 de mayo de 2023 concluyó el plazo de legitimación, aunque se otorgó un plazo adicional –hasta el mes de julio– para la revisión de los contratos.

Se señaló que luego de una primera depuración de más de 500 000 contratos colectivos de trabajo y con apoyo económico de Estados Unidos, las autoridades laborales mexicanas dejaron el padrón en más de 139 000 contratos, los únicos que realmente estaban vigentes. De esta última cifra, apenas 17 011 contratos colectivos han sido legitimados, según el Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral, es decir 12%. Tras una nueva revisión que concluyó el 31 de julio, la cifra “definitiva” de contratos legitimados oscila entre 27 000 y 28 000, lo que significa 19.6% de los 139 000 considerados. En esta información nuevamente se hacía notar que existían cerca de 4 000 pendientes de dictamen.

En el proceso de observación de los procesos de legitimación se documentaron irregularidades en varias empresas:

Una reciente investigación del CILAS refleja deficiencias en los procesos en que se validaron los contratos colectivos de trabajo. Gómez Zuppa, académico de la UNAM, señala que, de una muestra de 2 068 consultas, en casi mitad de ellas se incumplió el principio de mayoría simple.

En 98 de las actas revisadas se detectó que se avalaron los contratos colectivos con menos de 50% de los trabajadores. Y otro dato que llama la atención, añade, es la existencia de 62 procesos de legitimación (3% de la muestra) que están validados, pero que no hacen públicas las actas para saber cuántas personas participaron y cuál fue el sentido de la votación.

Un caso que ilustra las irregularidades, explica el investigador, ocurrió con el SUTERM, que administra y legitimó al menos quince contratos de diferentes empresas con menos de quince trabajadores con derecho a voto.

Además, se documentaron varios casos que son avalados por 100% de los trabajadores, pese a que les niegan los derechos más elementales, donde les imponen percepciones por debajo de los niveles de pobreza laboral, como la fábrica Michelin en Querétaro.<sup>6</sup>

Sin embargo, aunque las cifras que acabamos de exponer ya son un indicador de la situación laboral de México, un análisis más detallado, elaborado por la Comisión Nacional de Salarios Mínimos (CONASAMI), permite hacerse una idea más completa del tipo de empresas y de los sectores donde realmente tuvo importancia la legitimación de los contratos.

En el cuadro 2 se observa claramente que la legitimación se dio fundamentalmente en las grandes empresas. En este tamaño de empresa, de las personas que potencialmente podían ser legitimadas mediante su contrato colectivo, 80% lo materializó, lo cual significa casi el 50% de los registrados en el IMSS para dicho rango, en el cual el porcentaje de sindicalización es de 16%, superior al promedio. Los porcentajes de legitimación en la mediana, pequeña y microempresa caen sustancialmente a menos de 15%, 4.3% y 0.4%, respectivamente. Es significativo que en dichos rangos la tasa de sindicalización sea respectivamente del 6.3%, 1.9% y 0.5 por ciento.

Asimismo, resulta significativa la manera en que se dio la legitimación de contratos según los sectores de la actividad económica. Como se ve en el cuadro 3, la gran mayoría de quienes legitimaron sus contratos colec-

<sup>6</sup>J. Laureles, "Validaron sólo 20 mil de 500 mil contratos colectivos de trabajo", *La Jornada*, 17 de septiembre del 2023. Recuperado de <https://www.jornada.com.mx/notas/2023/04/29/sociedad/validaron-solo-20-mil-de-500-mil-contratos-colectivos-de-trabajo/>

Cuadro 2. Distribución de personas en el IMSS  
por tamaño de patrón (enero de 2023)

<i>Tamaño</i>	<i>Que legitimaron</i>		<i>Total IMSS</i>		<i>Tasa de sindicalización</i>
Micro	7 485	0.4%	1 517 393	7.1%	0.5%
Pequeña	89 180	4.3%	4 697 698	22.1%	1.9%
Mediana	301 945	14.7%	4 813 376	22.6%	6.3%
Grande	1 655 311	80.6%	10 228 836	48.1%	16.2%

Fuente: CONASAMI (2023), con datos del Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral y del IMSS.

Cuadro 3. Distribución de personas en el IMSS  
por sector de actividad económica (enero de 2023)

<i>Sector de actividad</i>	<i>Que legitimaron</i>		<i>Total IMSS</i>		<i>Tasa de sindicalización</i>
Agricultura, ganadería, silvi- cultura, pesca y caza	41 742	2.0%	717 817	3.4%	5.8%
Industrias extractivas	26 246	1.3%	131 366	0.6%	20.0%
Industrias de transformación	1 163 341	56.6%	5 957 746	27.9%	19.5%
Industria de la construcción	28 175	1.4%	1 719 606	8.0%	1.6%
Industria eléctrica, y cap- tación y suministro de agua potable	14 113	0.7%	150 554	0.7%	9.4%
Comercio	340 689	16.6%	4 398 358	20.6%	7.7%
Transportes y comunicaciones	137 469	6.7%	1 431 619	6.7%	9.6%
Servicios para empresas, personas y el hogar	218 669	10.6%	4 572 806	21.4%	4.8%
Servicios sociales y comunales	83 477	4.1%	2 290 333	10.7%	3.6%

Fuente: CONASAMI (2023), con datos del CFCRL y del IMSS.

tivos se encuentran en la industria de la transformación, que fue el sector donde el porcentaje de legitimación, según el número de personas, superó 50%. El segundo sector en orden de importancia fue el comercio, tanto en cifras absolutas como relativas. El porcentaje de legitimación superó el 16%. Llama la atención que en las industrias extractivas, que es el sector con mayor tasa de sindicalización –20%–, el porcentaje de legitimación haya sido únicamente de 1.3 por ciento.

La información de la CONASAMI indica que una gran parte de los contratos que se legitimaron pertenecen a las grandes empresas de la gran industria, precisamente donde se encuentran los sectores que más interesan a Estados Unidos, sectores exportadores de la automotriz o de los electrónicos.

Los resultados de legitimación de los contratos causan cierta perplejidad. Para algunos se trata de un fracaso de la reforma laboral que se impulsó “desde arriba” y no estimuló la participación de los trabajadores desde abajo.<sup>7</sup> Otros analistas ven distintos escenarios posibles para el futuro:

En el primero que los sindicatos de las viejas centrales titulares de los mismos vuelvan a intentar recuperarlos en las empresas, por lo que existe el riesgo de que se repita la representación ficticia en esos centros de trabajo, plantea De la Cueva. En un segundo escenario es posible que el personal de la empresa forme un sindicato independiente y disputen la titularidad de los CCT que queden desiertos en las empresas o busquen negociar nuevos acuerdos. Pero el peor escenario, de acuerdo con De la Cueva, sería que las empresas consigan quedarse sin sindicato y las relaciones laborales queden en contratos individuales. Incluso, agrega, existen despachos patronales que ya asesoran a las empresas para poner en marcha estrategias para evadir la sindicalización y mantener contratos individuales de trabajo y así evitar revisiones contractuales y salariales.<sup>8</sup>

Sin embargo, pese a que el capítulo 23 es el que se refiere directamente a la regulación y a la institucionalidad laboral, algunas de las provisiones que merecen especial atención y que, desde nuestro punto de vista, revelan las prioridades del T-MEC, especialmente del gobierno de Estados Unidos y

<sup>7</sup> C. Quintero, “La reforma laboral: ¿la transformación que no llegó?”, *Milenio*, 24 de junio de 2023.

<sup>8</sup> J. Laureles, “Validaron sólo 20 mil de 500 mil contratos colectivos de trabajo”, *La Jornada*, 17 de septiembre de 2023. Recuperado de <https://www.jornada.com.mx/notas/2023/04/29/sociedad/validaron-solo-20-mil-de-500-mil-contratos-colectivos-de-trabajo/>

de sus sindicatos, son las que se refieren a la industria del automóvil. Señalaremos los dos temas más importantes: el primero son las reglas de origen, pues se establece que cada componente de la cadena del automóvil deba contener 75% de valor de contenido regional (vcr), lo cual en la práctica significa una mayor integración de la cadena de suministro o una mayor dependencia para los proveedores mexicanos de los estadounidenses.

En segundo lugar, se establece un promedio de tasa salarial base de los trabajadores que participan en la producción. Ello significa el establecimiento de la producción en zonas de altos salarios para una proporción de entre 40% y 45% de los componentes del automóvil, de manera que sus salarios serían de 16 dólares por hora, percepciones mucho más altas que los promedios que se tienen en México. Sin embargo, algunos autores interpretan que estas previsiones son una forma de mantener la ventaja de los bajos salarios en las zonas donde se fabrica el 60% restante (Ocampo, 2022).

Asimismo, se ha subrayado que “a unos meses de la ratificación del acuerdo el empresariado en México solicitó la intervención del Estado para negociar con Estados Unidos la ampliación del plazo para cubrir el vcr, ya que algunos vehículos, por sus particularidades, requerirían dos años más para poder cumplir con la proporción del 75%” (Ocampo, 2022, pp. 19-21). Ocampo añade que “a la reconfiguración del orden industrial local habría que añadirle otra complicación relacionada con la condición de que el 70% del acero y aluminio que se utiliza para la producción automotriz deba ser de origen de los tres países involucrados en el T-MEC, lo que implica también replantear las estrategias de proveeduría que pueden impactar los costos de producción (Senado de la República, 2019)” (Ocampo, 2022, p. 21).

Además de las previsiones citadas, México y Estados Unidos acordaron un Mecanismo Laboral de Respuesta Rápida para dirimir las imputaciones de incumplimiento de las leyes o de convenios de la ort. El propósito del Mecanismo Laboral de Respuesta Rápida en Instalaciones Específicas –el “Mecanismo”–, incluida la capacidad de imponer reparaciones, es garantizar la reparación de una denegación de derechos, como se define en el artículo 31-A.2 para trabajadores en una “Instalación Cubierta”, para no restringir el comercio.<sup>9</sup> Como se señala en el documento correspondiente, las partes han diseñado este mecanismo para garantizar que las reparacio-

<sup>9</sup> Instalación cubierta significa una instalación dentro del territorio mexicano que se encuentra en un sector prioritario y (i) produce un bien, o suministra un servicio, comercializado entre las partes, o (ii) produce un bien, o suministra un servicio, que compite en el territorio de una parte con un bien o servicio de Estados Unidos.



nes, valga la redundancia, se levanten inmediatamente una vez que haya sido reparada una denegación de derechos. Es un anexo que aplica únicamente para México siempre que una parte considere, de buena fe, que a los trabajadores de una instalación cubierta les ha sido negado el derecho de libre asociación y negociación colectiva conforme a las leyes necesarias para cumplir con las obligaciones de la otra parte –la “Parte demandada”–, conforme a este tratado –una “Denegación de Derechos”.

Si la parte demandada elige realizar su revisión, informará por escrito los resultados de la revisión y cualquier reparación a la parte reclamante al final del periodo de 45 días. Si la parte demandada ha determinado que no existe una denegación de derechos, la parte reclamante podrá aceptar que el problema está resuelto o podrá comunicar por escrito sus razones del desacuerdo con la determinación de la parte demandada e inmediatamente podrá solicitar una verificación y determinación de un panel de conformidad con el artículo 31-A.5.

Hasta septiembre de 2023 se habían presentado quince casos, de los cuales cinco se encontraban en proceso y los otros se habían cerrado (Vega y Berasaluce, 2023). Entre los casos resueltos se pueden citar los de General Motors en Silao, Guanajuato; Tridonex en Matamoros; Panasonic Automotive Systems en Reynosa, Tamaulipas; Teksid Hierro de México en Frontera, Coahuila; Manufacturas VU I en Piedras Negras, Coahuila, y Saint Gobain en Cuautla, Morelos y Unique, en Santiago de Querétaro. Se encontraban en litigio en julio de 2023 los casos de Manufacturas VU II, en Piedras Negras,<sup>10</sup> Goodyear en San Luis Potosí, Draxton en Irapuato, Guanajuato, Industrias del Interior (INISA) en Aguascalientes, y Grupo México San Martín en Zacatecas.

En varios de estos casos el proceso concluyó con planes de reparación, cursos de remediación y el anuncio de que se revocaba la denominada carta de liquidación. El mecanismo de respuesta rápida puede resolverse en los 45 días de manera relativamente sencilla. Aunque la carta de liquidación teóricamente implica sanciones comerciales para la empresa a la cual se le ha reclamado una denegación de derechos de los trabajadores, en la práctica se usa como una advertencia que puede materializarse en un plazo

<sup>10</sup> Respecto a dicha planta, la prensa informó que al parecer la planta había *huido* de Piedras Negras ante las sanciones impuestas por el litigio y no habría cumplido el plan de reparación. V. Gascón, “Huye manufacturas VU tras violar T-Mec”, *Reforma*, 15 de agosto de 2023.

de 365 días, incluso con efecto retroactivo. Actualmente, como se dijo más arriba, cinco casos se encuentran en revisión.

## REFLEXIONES FINALES: PERSPECTIVAS SOBRE LA REFORMA LABORAL Y LA DEMOCRACIA SINDICAL

Como se señaló al principio de este capítulo, la reforma laboral instrumentada en los últimos años a partir de cambios constitucionales, reformas a la Ley Federal del Trabajo y regulaciones incluidas en el T-MEC, abre una vía para el establecimiento de un régimen de relaciones laborales en México basado en la democracia y la libertad sindical. Ello significaría idealmente la desaparición o la pérdida de influencia del viejo corporativismo sindical. Para que ello fuese una realidad, la democracia sindical tendría que darse tanto en los centros de trabajo como en instancias tripartitas de representación nacionales, con participación de sindicatos representativos, de organizaciones empresariales y de órganos gubernamentales designados para tal efecto.

Desde nuestro punto de vista, los procesos de legitimación de los contratos colectivos lo que revelan fundamentalmente es la realidad de las relaciones laborales en México dominadas por la simulación, que significan los contratos de protección y los sindicatos que “negocian” dichos contratos. La depuración inicial realizada por la STPS y las cifras reales de legitimación desnudan la realidad de esa gran cantidad de centros de trabajo donde la vida sindical es inexistente y donde las condiciones de trabajo se establecen con base en los sindicatos mencionados o bien de manera individual, donde no hay sindicatos.

Bouzas et al. (2020) mencionan esta fragmentación y desigualdad de las relaciones laborales:

Se debe tener presente que se gestaron dos realidades sindicales: la de la gran empresa, que en mayor o menor medida actuaba dentro de los parámetros legales y que implicó incluso la presencia de empresas en manos del Estado y, por otro, el sindicalismo de la pequeña y mediana empresa nacional que se desarrolló por empresarios que no podían satisfacer las exigencias derivadas del artículo 123 constitucional pero que también encontraron líderes para negociar la representación del contrato colectivo sin la presencia de las necesidades de las trabajadoras y los trabajadores (p. 58).

Los datos disponibles hasta el momento reflejan los claroscuros de la reforma emprendida, sus avances y rezagos. Desde nuestro punto de vista, las experiencias en algunas empresas son valiosas en la medida en que, a pesar de las dificultades, resistencias, e incluso actitudes violentas de algunos sindicatos tradicionales, los trabajadores tuvieron la posibilidad de elegir a los líderes por los que votaron. De todos modos, estas experiencias se concentran en las grandes empresas de los sectores exportadores únicamente. Una gran cantidad de pequeñas empresas siguen estando ajenas a estas dinámicas y en ellas predominan, ya sea los sindicatos de protección o bien la ausencia absoluta de sindicatos. A futuro, la obligación de revisar los contratos colectivos cada dos años y refrendarlos nuevamente mediante el voto de los trabajadores, puede favorecer la emergencia o consolidación de una cultura sindical democrática (Bensusán, 2023, p. 11).

Por otro lado, pese a que las cifras disponibles respecto al funcionamiento de los centros de conciliación laboral reflejan una capacidad de resolución de las demandas más que aceptable, se señala que hay muchas demandas pendientes que no se resolvieron.<sup>11</sup> Ello se debe, en esta interpretación, a que la reforma se llevó a cabo “desde arriba” y “desde afuera” y no se difundió y se impulsó lo suficiente entre los trabajadores (Bensusán, 2023). Otras críticas se refieren a la asimetría a favor de Estados Unidos en el Mecanismo de Respuesta Rápida y la limitación de que dicho mecanismo involucre únicamente a empresas que participan en procesos exportadores (Claussen, 2023).

Lo sucedido durante 2023, aunque refleja las limitaciones de la reforma, puede ser el germen de una nueva cultura laboral y un paso más en la sustitución a mediano plazo del corporativismo mexicano por una estructura más democrática. Hay que advertir, sin embargo, que la suerte de los líderes corporativos no se dirime únicamente en las relaciones laborales que se dan en las empresas, sino en el ámbito de la política y de la cercanía al gobierno en turno. En este ámbito, líderes de reputación más que cuestionable, como Napoleón Gómez Urrutia, Pedro Gómez Haces y otros, como los sindicatos de maestros, representan todavía un freno para los ejercicios democráticos que pueden surgir de la reforma laboral.

Un elemento no menos importante que se agrega a la incertidumbre ya existente es sin duda el rumbo y la orientación futura de las relaciones

<sup>11</sup> C. Quintero, “La reforma laboral: ¿la transformación que no llegó?”, *Milenio*, 24 de junio del 2023.

entre los gobiernos, principalmente el de México y Estados Unidos. Es posible que los nuevos mandatarios y gobiernos que surjan de las próximas elecciones, especialmente en Estados Unidos, revivan las políticas de corte nacionalista y releguen a un plano secundario de prioridades las políticas encaminadas a reforzar un bloque comercial en América del Norte sostenido en principios democráticos en el tema laboral.

## ANEXO 1

Anexo 31-A. Mecanismo laboral de respuesta rápida en instalaciones específicas México-Estados Unidos (síntesis del autor)

### Artículo 31-A.1: Ámbito de aplicación y propósito

1. El propósito del Mecanismo Laboral de Respuesta Rápida en Instalaciones Específicas (el “Mecanismo”), incluida la capacidad de imponer reparaciones, es garantizar la reparación de una denegación de derechos, como se define en el artículo 31-A.2 para trabajadores en una instalación cubierta, para no restringir el comercio. Además, las partes han diseñado este mecanismo para garantizar que las reparaciones se levanten inmediatamente, una vez que haya sido reparada una denegación de derechos.

2. Este anexo aplica únicamente entre México y Estados Unidos.

### Artículo 31-A.2. Denegación de derechos

1. El mecanismo aplicará siempre que una parte (la “Parte reclamante”) considere, de buena fe, que a los trabajadores de una instalación cubierta les ha sido negado el derecho de libre asociación y negociación colectiva conforme con las leyes necesarias para cumplir con las obligaciones de la otra parte (la “Parte demandada”) conforme a este tratado (una “Denegación de Derechos”).

### Artículo 31-A.3. Listas de panelistas laborales de respuesta rápida

1. Las partes establecerán y mantendrán tres listas de panelistas laborales de respuesta rápida que estén dispuestos a comprometerse a estar generalmente disponibles para servir como panelistas laborales para el mecanismo.

2. Para la fecha de entrada en vigor de este tratado, cada parte nombrará a tres individuos para una lista cada uno y nombrará, por consenso, tres individuos para una lista conjunta. Los individuos en la lista conjunta no serán nacionales de México o de Estados Unidos.

3. Los panelistas laborales serán nombrados por un mínimo de cuatro años o hasta que las partes integren nuevas listas. Los panelistas laborales podrán ser nombrados nuevamente.

#### Artículo 31-A.4. Solicitudes de revisión y reparación

1. Si una parte tiene un proceso interno para determinar si invocar este mecanismo y ese proceso ha comenzado respecto a una instalación cubierta en la otra parte, misma que notificará a la otra parte dentro de los cinco días hábiles siguientes a la iniciación de dicho proceso.

2. Si una parte reclamante tiene un fundamento de buena fe para creer que está ocurriendo una denegación de derechos en una instalación cubierta, primero solicitará que la parte demandada realice su propia revisión de si existe una denegación de derechos, y si la parte demandada determina que hay una denegación de derechos, intentar repararla dentro de los 45 días siguientes a la solicitud. La parte reclamante proporcionará información suficiente para que la parte demandada realice su revisión. La parte demandada tendrá diez días para notificar a la parte reclamante si tiene la intención de realizar una revisión. Si la parte demandada no elige realizar una revisión o no notifica dentro del periodo de diez días, la parte reclamante podrá solicitar la integración de un panel laboral de respuesta rápida (“el panel”) para llevar a cabo una verificación y determinación por separado de conformidad con el artículo 31-A.5.

3. Al entregar la solicitud a la parte demandada, la parte reclamante podrá retrasar la liquidación final de las cuentas aduaneras relacionadas con el ingreso de mercancías desde la instalación cubierta. La liquidación de dichas cuentas debe reanudarse inmediatamente, previo acuerdo de las partes de que no existe denegación de derechos o que un panel determine que no existe denegación de derechos.

4. Si la parte demandada elige realizar su revisión, informará por escrito los resultados de la revisión y cualquier reparación a la parte reclamante al final del periodo de 45 días.

5. Si la parte demandada ha determinado que no existe una denegación de derechos, la parte reclamante podrá aceptar que el problema está resuelto o podrá comunicar por escrito sus razones del desacuerdo con la determinación de la parte demandada e inmediatamente podrá solicitar una verificación y determinación de un panel de conformidad con el artículo 31-A.5.

6. Si la parte demandada ha determinado que existe una denegación de derechos, las partes consultarán de buena fe durante un periodo de diez días y procurarán acordar un curso de reparación que repare la denegación de derechos sin interrumpir el comercio.

7. Si las partes acuerdan un curso de reparación, la parte demandada iniciará la reparación en la fecha acordada por las partes y la parte reclamante no podrá imponer medida de reparación alguna hasta el vencimiento del periodo acordado.

8. Si después de la fecha acordada para la reparación, las partes no están de acuerdo sobre si la denegación de derechos ha sido reparada, la parte reclamante podrá notificar por escrito a la parte demandada su intención de imponer medidas de reparación al menos quince días antes de imponer medidas de reparación. La parte demandada podrá, dentro de los diez días siguientes a la recepción de dicha notificación, solicitar una determinación de un panel sobre si la denegación de derechos persiste de conformidad con el Artículo 31-A.5. La parte reclamante no podrá imponer medidas de reparación hasta que el panel realice su determinación.

9. Si las partes no pueden acordar un curso de reparación al final del periodo de diez días, la parte reclamante podrá solicitar la verificación y determinación de un panel de conformidad con el artículo 31-A.5.

10. En cualquier momento, durante el periodo de consulta de diez días, la parte reclamante podrá solicitar que se establezca el panel, y el panel podrá proceder a confirmar la petición. Sin embargo, el panel no podrá emitir una solicitud de verificación hasta que expire el periodo de diez días.

#### Artículo 31-A.9. Consultas y reparación

Después de recibir una determinación por un panel sobre la existencia una denegación de derechos, la parte reclamante podrá imponer medidas de reparación después de notificar por escrito a la parte demandada con al menos cinco días hábiles de anticipación. Una parte demandada puede solicitar que se celebren consultas durante ese periodo de cinco días.

#### Artículo 31-A.10: Reparaciones

2. Las reparaciones podrán incluir la suspensión del tratamiento arancelario preferencial para las mercancías manufacturadas en la instalación cubierta o la imposición de sanciones sobre las mercancías manufacturadas en o los servicios suministrados por la instalación cubierta.

3. En los casos en que una instalación cubierta o una instalación cubierta que sea propiedad o esté bajo el control por la misma persona que produce las mismas mercancías o mercancías relacionadas o que provea los mismos servicios o servicios relacionados, haya recibido una determinación previa de denegación de derechos, las reparaciones podrán incluir la suspensión del tratamiento arancelario preferencial para dichas mercancías; o la imposición de sanciones sobre dichas mercancías o servicios.

4. Si el panel determina que la denegación de derechos no ha sido reparada, la parte demandada no podrá solicitar otra determinación por 180 días, y cualesquiera medidas de reparación permanecerán en vigor hasta que las partes acuerden que la reparación ha ocurrido o un panel determine que la denegación de derechos ha sido reparada.

#### Artículo 31-A.11. Uso de buena fe del mecanismo

Si una parte considera que la otra no ha actuado de buena fe en el uso de este mecanismo, ya sea respecto a una invocación del mecanismo en sí mismo o una imposición de medios de reparación que sean excesivos a la luz de la gravedad de la denegación de derechos encontrada por el panel, esa parte podrá recurrir al mecanismo de solución de controversias conforme al capítulo 31. Si un panel de solución de controversias determina que una parte no actuó de buena fe en el uso de este mecanismo, dentro de los 45 días siguientes a la recepción del informe final del panel conforme al artículo 31.17.5 (T-MEC: art. 31.17) (informe del panel), las partes se esforzarán por acordar la resolución de la controversia. Si las partes no pueden resolver la controversia, la parte reclamante podrá optar por evitar que la parte demandada use este mecanismo por un periodo de dos años u otro recurso permitido conforme con el capítulo 31.

Fuente: elaboración propia con base en el Anexo 31-A. 2019. Mecanismo Laboral de Respuesta Rápida en Instalaciones Específicas México-Estados Unidos. *Ley de Implementación del Tratado México-Estados Unidos-Canadá (T-MEC)*. México, Estados Unidos, Canadá.

## LISTA DE REFERENCIAS

- Aguilar, J. (septiembre-diciembre, 1996). Ensayo biográfico de Fidel Velázquez Sánchez. *Espiral*. Universidad de Guadalajara, III(7), 87-105.
- Alba, C. et al. (2021). *El trabajo del futuro con derechos laborales. Diagnóstico y estrategia de política pública para el reconocimiento de derechos laborales de personas trabajadoras por plataformas digitales*. México: COLMEX-Red de Estudios sobre Desigualdad de El Colegio de México/Seminario sobre Trabajo y Desigualdad.
- Aziz Nassif, A. (1989). *El Estado Mexicano y la CTM, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social*. México: Ediciones de la Casa Chata.
- Bensusán, G. (1994). Entre candados y dientes: La agenda laboral del TLCAN. *Perfiles Latinoamericanos*, 3(4), 109-141.
- Bensusán, G. (2023). A cuatro años del cambio institucional en el mundo del trabajo: balance y perspectivas. En G. Vega y J. Berasaluce (2023). *Derechos laborales y el T-MEC* (p. 68). COLMEX.
- Bensusán, G. y Middlebrook, K. (julio-septiembre, 2020). Cambio político desde afuera hacia adentro. Influencia comercial estadounidense y reforma de los derechos laborales en México. *Foro Internacional*, IX, 3(241), 985-1039.
- Bizberg, I. (1990). *Estado y sindicalismo en México*. México: COLMEX.

- Bouzas, A. (2010). Los contratos de protección y el sindicalismo mexicano. En J. González y A. Gutiérrez (coord.), *El sindicalismo en México, historia, crisis y perspectiva* (pp. 113-129). México: Plaza y Valdés Editores.
- Bouzas, A., Ramírez, A. y Reyes, G. (2021). *Redes de actores en el proceso de reforma laboral ante la precarización de las relaciones laborales en México*. México: IIE-UNAM.
- Brito Laredo, J., Carrillo Viveros, J., Gómis Hernández, R. y Hualde Alfaro, A. (2022). ¿El fin del *outsourcing* en México? Características de la nueva legislación y perspectivas de futuro. *Región y Sociedad*, 34, 1-22.
- CILAS [Centro de Investigación Laboral y Asesoría Sindical] (2022). *3 años de la reforma laboral 2019 y del capítulo 23 laboral del T-MEC: Balance y perspectivas*. México.
- Clauseen, K. (2023). Notas sobre el Mecanismo Laboral de Respuesta Rápida del T-MEC. En G. Vega y J. Berasaluce, *Derechos laborales y el T-MEC*. COLMEX.
- CONASAMI e IMSS [Comisión Nacional de los Salarios Mínimos e Instituto Mexicano del Seguro Social] (2023). *Sistema de Información Pública de la CONASAMI*. México: Gobierno de México. Recuperado de <https://www.gob.mx/conasami/documentos/sistema-de-informacion-publica-de-la-conasami-339170>
- CONASAMI e IMSS [Comisión Nacional de los Salarios Mínimos e Instituto Mexicano del Seguro Social] (2023). *Efecto de la legitimación de contratos en el marco de la reforma laboral, Resumen ejecutivo*. México: Gobierno de México.
- Hualde, A. (2017). *Más trabajo que empleo. Trayectorias laborales y precariedad en los call centers de México*. México: El Colegio de la Frontera Norte.
- Hualde, A., y Ramírez, M. (2001). Wage competition triggers salary competition on the North American labour market. En *Transfer, european review of labour and research* (pp. 494-509). Bélgica: Autumn.
- Leal, J. F. (1976). *Estado, burocracia y sindicatos*. México: El Caballito.
- Ocampo, R. (2022). Reforma laboral en México: una reconstrucción de su negociación y sus potencialidades prácticas. *Espiral Estudios sobre Estado y Sociedad*, 29(84), 9-42.
- Puga, C. (1993). *Empresarios y poder político*. México: UNAM/Miguel Ángel Porrúa.
- Puga, C. (2004). *Los empresarios organizados y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte*. México: UNAM/Miguel Ángel Porrúa.
- Quintero, C. (2023). *Trabajadores, sindicatos y activistas en la frontera norte de México. Un mapeo laboral actualizado*. Tamaulipas: El Colegio de Tamaulipas.
- Sánchez Castañeda, A. (2011). El acuerdo de cooperación laboral de América del Norte: de la ilusión a la desilusión. En A. Oropeza García. *TLCAN reflexiones y propuestas a quince años de su firma* (pp. 361-389). UNAM/LXI Legislatura.
- STPS [Secretaría del Trabajo y Previsión Social] (2021). *Entran en función 132 sedes de las nuevas instituciones de justicia laboral en 13 estados*. Recuperado de <https://>



www.gob.mx/stps/prensa/entran-en-funciones-132-sedes-de-las-nuevas-instituciones-de-justicia-laboral-en-13-estados#:~:text=Estas%20nuevas%20sedes%20se%20suman,y%20ocho%20oficinas%20del%20CFCRL.

Vega, G. y Berasaluce, J. (2023). *Derechos laborales y el T-MEC*. COLMEX.

Zepeda, R. (2021). La transición de Trump a Biden: implicaciones para la relación México-Estados Unidos. Un análisis desde un enfoque nacional y subnacional. *NORTEAMÉRICA*, 16(1), 247-268.

### *Otras fuentes*

Bureau of International Labor Affairs (s. a). *Los derechos laborales y el tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC)*. Recuperado de: <https://www.dol.gov/agencies/ilab/our-work/trade/los-derechos-laborales-y-el-tratado-entre-m%C3%A9xico-los-estados-unidos-y-canad%C3%A1-t-mec>

Covarrubias, A. (2021). El T-MEC y la tercera generación de arreglos laborales. Escenarios probables para el trabajo y la industria regional. *NORTEAMÉRICA*, 16(1), 147-190.

Cypher, J. y Cross, M. (2021). Reestructuración laboral en México frente al T-MEC. *Ola Financiera*, 14(39), 147-190.

DiMaggio, D. y Furman, J. (2021). US Labour at the dawn of the Biden era. *Global Labour Journal*, 12(1), 54-57.

Gómez, A. y Sarmiento, M. (2021). *Análisis de los cambios del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Canadá y México (TLCAN/T-MEC)*. Colombia: Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas-Universidad Cooperativa de Colombia.

Harris, K. y Walsh, M. (2022). *White house task force on worker organizing and empowerment. Report to the president. US Department of labour* [Adaptado y traducido]. Recuperado de <https://ustr.gov/sites/default/files/files/agreements/FTA/US-MCA/Text/31-Dispute-Settlement.pdf#page=15>

Reynoso, C. (2020). Aspectos laborales en el Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC). *Alegatos*, 105-106, 215-240.

# SIN PLANETA NO HAY DEMOCRACIA: APUNTES SOBRE LA HERENCIA DE LA “CUARTA TRANSFORMACIÓN” EN MATERIA AMBIENTAL EN MÉXICO

Simone Lucatello

Un planeta saludable y equilibrado es esencial para una democracia exitosa. El medioambiente ofrece los recursos naturales que necesitan las personas para vivir y prosperar, como los alimentos, el agua y otros insumos para la agricultura, la producción y el comercio y el funcionamiento de las sociedades. Los países democráticos se han enfrentado por varias décadas a los desafíos ambientales, pero nunca como ahora nos encontramos ante una situación en la que tenemos que actuar con urgencia frente a los impactos ambientales que ponen al planeta ante una crisis civilizatoria e irreversible. El desafío ambiental global creado por el hombre y su interferencia en las dinámicas naturales del planeta y su consecuente alteración, constituyen un enorme reto para el bienestar de las poblaciones y la gobernanza ambiental. Por tanto, los gobiernos tienen profundas responsabilidades respecto a la legitimidad y el desempeño de los sistemas políticos frente a la crisis ambiental que vivimos. En México, la cuarta transformación (4T), entendida como un proceso de cambio durante el sexenio 2018-2024, bajo la presidencia de Andrés Manuel López Obrador (AMLO), ha promovido una agenda política que busca abordar los problemas sociales y económicos del país. Sin embargo, es crucial evaluar cómo esta transformación ha afrontado la cuestión de la democracia y la gobernanza ambiental, así como la protección del medioambiente en México.

Tanto la democracia como la gobernanza ambiental implican diferentes aspectos: participación ciudadana en la toma de decisiones relacionadas con el medioambiente, transparencia en los procesos ambientales, acceso a la justicia ambiental, gobernanza ambiental, entre otros, y el análisis de la herencia de la 4T en materia de democracia ambiental en México

es un trabajo por hacerse. En línea con la idea de los trabajos de Guillén y Monsiváis (2022) sobre instituciones y democracias y en esta misma obra colectiva, el presente capítulo se centrará en examinar las políticas y acciones implementadas por el gobierno de la 4T en relación con la protección del medioambiente y la promoción de la democracia y la gobernanza ambiental. Las preguntas importantes que guían el análisis de este capítulo son: ¿qué papel juegan los gobiernos populistas en la narrativa actual de transformación ambiental?, ¿qué características tienen los desempeños ambientales de los gobiernos populistas? Y para el caso específico de México, ¿qué papel ha desempeñado la 4T frente a los problemas ambientales y su gestión?

La erosión de la democracia y la gobernanza ambiental en México es un tema preocupante y bastante nuevo que refleja los desafíos que enfrenta el país respecto a la protección de su entorno natural y la participación ciudadana en la toma de decisiones ambientales, entre otros. A medida que se debilitan las instituciones y los mecanismos de participación, se comprometen procesos de evaluación de impacto ambiental creíbles y sólidos, y se construyen a “modo” las consultas públicas y acceso a la información, la capacidad de la sociedad para influir en las políticas ambientales se ve comprometida. En este capítulo, a partir de la construcción de un modelo de categorías analíticas que caracterizan el desempeño político del gobierno de AMLO bajo las dimensiones analíticas de *a)* desmantelamiento institucional, *b)* deslegitimación de los movimientos ambientales, *c)* despojo de tierra y neoextractivismo, y *d)* militarización verde, se construye una narrativa de análisis y evidencia sobre el caso mexicano y de la 4T en relación con el medioambiente. Se argumenta que, a mediano y largo plazos, las acciones llevadas a cabo en materia ambiental por la 4T pueden representar un revés para la implementación efectiva de políticas ambientales y de gobernanza, además de que puede debilitar la rendición de cuentas y la protección de los derechos de las comunidades vulneradas por los grandes proyectos de desarrollo nacional como el Tren Maya. La primera parte de este capítulo analizará algunos antecedentes históricos y teóricos del concepto de democracia y gobernanza ambiental para después abordar el tema de los populismos como forma de gobierno y su relación con el medioambiente, mientras que, en la segunda, se ahondará en las categorías analíticas mencionadas para ofrecer un esbozo general de cómo las acciones en materia ambiental de la 4T han tenido afectaciones al medioambiente.

## LA DEMOCRACIA Y LA GOBERNANZA AMBIENTAL: ORIGEN HISTÓRICO Y CONSTRUCCIÓN TEÓRICA

La relación entre democracia y gobernanza ambientales es estrecha, ya que ambos conceptos están interconectados y se refuerzan mutuamente en la búsqueda de una gestión ambiental efectiva y participativa. La gobernanza ambiental se refiere al conjunto de políticas, instituciones y procesos que regulan la gestión de los recursos naturales y la protección del medioambiente y busca establecer un marco legal y administrativo sólido para abordar los desafíos ambientales de manera efectiva y sostenible. Además, la gobernanza ambiental implica la coordinación entre diversos actores, como el gobierno, las organizaciones no gubernamentales, el sector privado y la sociedad civil (López, 2021). La constante degradación del entorno ambiental planetario, acentuada por los recientes impactos del fenómeno de cambio climático y las múltiples crisis por la escasez del agua, aire y suelo tienen efectos muy relevantes en la calidad de vida de los ciudadanos. El deterioro ambiental puede afectar a su vez la seguridad alimentaria, la salud y el bienestar de la población y puede tener impactos negativos en la calidad de vida de las personas, como en el caso del aire contaminado en las ciudades o la escasez de agua.

Por un lado, la democracia ambiental se basa en principios de rendición de cuentas y transparencia y se refiere a la participación activa y significativa de la ciudadanía en la toma de decisiones relacionadas con el medioambiente. Implica garantizar que las voces de las personas y las comunidades afectadas por cuestiones ambientales sean escuchadas y consideradas en los procesos de toma de decisiones. Esto incluye el acceso a la información ambiental, la participación en procesos de consulta y la posibilidad de presentar quejas o denuncias sobre problemas ambientales.

Las decisiones de política pública, como la implementación de políticas de protección ambiental, la regulación del uso de recursos naturales, como el sector minero, el control de la contaminación y la gestión de los desechos pueden tener un efecto significativo en el medioambiente. Estas decisiones pueden influir en la mejora del control ambiental y favorecer la calidad de vida de los ciudadanos, así como generar mayor conciencia en los ciudadanos sobre la importancia de afrontar los cambios ambientales. La democracia ambiental se basa, por lo tanto, en la idea de que la participación significativa de las personas es esencial para garantizar que los intereses de los ciudadanos sean abordados de manera equitativa y adecuada en las decisiones sobre su propio bienestar y el uso de los recursos naturales (Carabias, 2019).

Esta idea de participación se acompaña de tres derechos fundamentales: el derecho a acceder libremente a la información sobre problemas ambientales; el derecho a participar en la toma de decisiones ambientales informadas –por ejemplo a través de consultas sobre construcciones de infraestructura pública o privada que puede tener consecuencias en el medioambiente–, y el derecho a solicitar la ejecución y el respeto de las leyes ambientales o, en casos graves, la compensación por daños recibidos (Declaración de Río, 1992). Basados en estos tres pilares, el concepto de democracia ambiental ha venido consolidándose como forma de participación directa de los ciudadanos en la toma de decisiones en materia de agendas ambientales o apoyando directamente en la elección de candidatos o partidos políticos que representen causas ambientales relevantes para la sociedad.

La democracia ambiental se remonta a la década de 1960, cuando los científicos descubrieron la contaminación, la destrucción de la capa de ozono y otros problemas ambientales que afectan el planeta. En aquel entonces, el movimiento ambientalista global comenzó a ganar impulso, y los líderes ambientales comenzaron a exigir que los gobiernos actuaran para proteger el medioambiente (Cohen, 2013). En los años setenta, el movimiento ambientalista global comenzó a exigir una mayor participación de la sociedad civil en los temas ambientales y con la primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano en Estocolmo, Suecia, en 1972, se produce una declaración y un plan de acción para el medio humano que fueron adoptados por varios países de la comunidad internacional. La Declaración de Estocolmo, que constaba de varios principios, marcó el inicio de un diálogo entre los países industrializados y los países emergentes sobre el tema del crecimiento económico y su impacto en la calidad del aire de las ciudades, el agua y los océanos, y cómo estos podían verse gravemente afectados si no se actuaba en consecuencia. En los años ochenta, el movimiento ambientalista global se intensificó y la idea de la democracia ambiental comenzó a ganar popularidad con la creación de varios partidos políticos denominados como “verdes” y que han logrado posicionar en la agenda nacional los temas ambientales, principalmente de la preservación de áreas protegidas y la introducción de normas y regulaciones de elementos tóxicos, del agua y de muchos otros. En los años noventa, con el incremento de la preocupación por un medioambiente sano, se desarrollaron nuevas leyes y políticas para protegerlo, y se crearon foros para que los ciudadanos pudieran participar en las decisiones relacionadas con el mismo. Esta tendencia se vio reforzada por la creación de la Convención de las Naciones

Unidas denominada la Conferencia de Río (1992), que marcó un hito para los países de la comunidad internacional, incluyendo a México (Meadowcroft y Lafferty, 1996).

La Cumbre de Río fue una reunión crucial a nivel global donde se trabajaron las bases documentales y científicas para entender las múltiples amenazas que condicionan la vida en la Tierra y se determinó lo que se considera actualmente como el principio del *Institucionalismo ambiental*. Es decir que, para muchos países, fue necesario empezar a dotarse de instituciones, leyes, programas, acciones y capacidades para promover la importancia de la naturaleza y su conservación. En el caso específico de México, para la creación del llamado institucionalismo ambiental fue fundamental el Tratado de Libre Comercio de América del Norte de 1994, que por primera vez incluyó un acuerdo paralelo para el medioambiente en la región, con claras provisiones y reglas de control ambiental, sobre todo en la frontera entre México y Estados Unidos (López, 2014).

En la actualidad, la evolución de los marcos internacionales y regionales en materia ambiental se han sofisticado, llevando al reconocimiento de elementos clave de la democracia y de la gobernanza para resolver y ofrecer soluciones a las graves crisis ambientales. El caso más notorio es el Acuerdo de Escazú, un tratado regional sobre el acceso a la información de 2018, cuyo alcance llega al involucramiento y demanda de justicia ambiental para los países de América Latina y el Caribe. Su importancia para la democracia radica en aspectos de promoción de la transparencia, garantizando el derecho de acceso a la información ambiental, el fortalecimiento de la participación ciudadana, la protección de los defensores ambientales, permitiendo a las personas y comunidades afectadas buscar remedio y reparación en casos de violaciones ambientales y la promoción de la gobernanza ambiental (CEPAL, 2022).

Aunque los problemas ambientales siempre han existido, su impacto actual es tan significativo que está poniendo en peligro nuestras perspectivas de bienestar y prosperidad. Esto implica considerar qué tipo de sociedad deseamos, mientras que los gobiernos tienen una enorme responsabilidad en determinar el tipo de desarrollo que queremos. Tradicionalmente, el desarrollo económico en América Latina –y en otras latitudes– se ha apoyado en el concepto de crecimiento económico, basado en la explotación de los abundantes recursos naturales que tenemos en la región, a costa del medioambiente mismo y su contaminación. Enrique Leff (2004) y otros autores señalan la importancia de establecer una nueva conciencia ambiental,

ya que, si no respetamos los límites biofísicos del planeta, cualquier objetivo de prosperidad en el futuro será imposible debido a nuestras propias metas de expansión o crecimiento excesivo.

En cuanto a la gobernanza ambiental en México, de la cual se habla desde un par de décadas, se refiere al conjunto de políticas, instituciones, regulaciones y procesos que se establecen para gestionar y conservar los recursos naturales, proteger el medioambiente y promover la sustentabilidad en el país. México es una nación rica en biodiversidad y recursos naturales, pero también enfrenta desafíos significativos en términos de degradación ambiental, contaminación, deforestación, pérdida de biodiversidad y cambio climático. Algunos aspectos clave de la gobernanza ambiental que coinciden con la democracia ambiental en México incluyen temas de legislación ambiental –leyes y regulaciones ambientales que establecen las bases legales para la protección del medioambiente y los recursos naturales–, de instituciones ambientales –el gobierno mexicano tiene diversas instituciones encargadas de la gestión ambiental como la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP)–, la participación ciudadana a través de consultas públicas y la participación de organizaciones no gubernamentales, y la cooperación internacional, dado que el país participa en acuerdos y tratados internacionales relacionados con el medioambiente y la sustentabilidad, como el Acuerdo de París sobre el cambio climático. A pesar de los esfuerzos realizados, la gobernanza ambiental en México enfrenta desafíos como la falta de coordinación interinstitucional, la debilidad en la aplicación de las leyes ambientales, la corrupción y la presión constante sobre los recursos naturales debido al crecimiento demográfico y económico (Antal y Lucatello, 2014). Todos estos elementos forman parte de un marco complejo donde se entrelaza la gobernanza y la democracia ambiental con límites no siempre claros.

## LOS POPULISMOS Y EL MEDIOAMBIENTE: INTERPRETACIONES DIVERGENTES SOBRE LA DEMOCRACIA AMBIENTAL

El populismo es un fenómeno político caracterizado por la movilización y aglomeración del apoyo de las clases populares mediante la apelación constante de sus líderes a la soberanía popular como valor y objetivo último

(Retamozo, 2017). Los gobiernos populistas también tienden a construir un discurso maniqueo y dicotómico en el que se identifican claramente dos grupos opuestos e irreconciliables: el pueblo y las elites. Estos rasgos son comunes en gobiernos populistas de diferentes ideologías y regiones del mundo. Pero cuando llegamos al tema del populismo y el medioambiente, es importante destacar que no todos los gobiernos de carácter populista tienen el mismo enfoque respecto al medioambiente y no necesariamente aplican las visiones dicotómicas recién mencionadas (Ofstehage, Saturnino y Wolford, 2022).

En tal sentido, el populismo puede tener efectos tanto positivos como negativos en el medioambiente. Por un lado, algunos gobiernos populistas han impulsado políticas y acciones orientadas a la protección y conservación de los recursos naturales y el medioambiente en general. Por otro, también existen casos en los que el populismo ha llevado a la adopción de políticas y acciones perjudiciales para el medioambiente, ya sea por desinterés, falta de conocimiento o incluso por una visión utilitaria de los recursos naturales. En algunos países, el populismo ha sido un motor para la implementación de políticas y acciones en favor del medioambiente y la justicia climática. Por ejemplo, en la última década, se ha observado un resurgimiento del activismo por la justicia climática, caracterizado por un enfoque populista de izquierda que prioriza el poder popular y la crítica a las elites y corporaciones globales. Movimientos como la Cumbre de los Pueblos, la Conferencia Mundial de los Pueblos sobre el Cambio Climático y los Derechos de la Madre Tierra o el Movimiento Popular por el Clima, han contribuido a la renovación del activismo por la justicia climática y a la creación de movimientos transnacionales para un Nuevo Acuerdo Verde (NAV). En última instancia, estos movimientos buscan una transformación política global ligada a los principios de justicia climática y de defensa de las comunidades que viven de los recursos naturales, de los trabajadores de las tierras y de sus territorios.

Por otro lado, también existen casos en los que el populismo ha llevado a políticas y acciones perjudiciales para el medioambiente. Algunos ejemplos destacados son los gobiernos de Donald Trump en Estados Unidos, Jair Bolsonaro en Brasil y AMLO en México. En Estados Unidos, durante la presidencia de Trump, se retiró al país del Acuerdo de París, se permitió la explotación minera y de hidrocarburos en tierras federales protegidas, se debilitó la protección a la biodiversidad y se relajaron las normas de contaminación del agua, entre otras acciones. En Brasil, Bolsonaro



ha sometido al Ministerio de Medio Ambiente al Ministerio de Agricultura, ha desvirtuado el Fondo Amazonia para combatir la deforestación, ha aprobado nuevos plaguicidas prohibidos en otros países y ha atacado a las ONG ambientalistas. En México, como veremos en la segunda parte de este capítulo, el gobierno de López Obrador ha cancelado subastas de energía limpia, promovido la generación de electricidad con carbón y combustóleo –debilitando a la SEMARNAT– y amenazando la integridad de vastas zonas naturales con la construcción de megaproyectos de desarrollo como el Tren Maya, entre otros.

En esta breve reseña de populismos y medioambiente también existen otras variantes, como el llamado ecopopulismo, que es una categoría de populismo que se centra en la lucha por la justicia ambiental y la protección del medioambiente. Según Middeldorp y Le Billon (2019), el ecopopulismo se caracteriza por movimientos socioambientales que amplían su lucha e inscriben sus demandas en una retórica y estrategia de transformación y cambio más universal. Estos movimientos buscan movilizar a la sociedad más allá de las comunidades directamente afectadas y, en muchas ocasiones, aliarse con la gente contra las elites políticas y económicas dominantes, quienes son señaladas como enemigas y causantes principales de los problemas ambientales. Finalmente, es importante diferenciar el ecopopulismo de otras variantes más violentas y peligrosas, como el ecofascismo, que se caracteriza por utilizar la violencia y adoptar posturas totalitarias en la defensa del medioambiente y los recursos naturales con todos los medios. La idea subyacente del ecofascismo es promover un discurso absolutista donde la degradación ambiental lleva a una pérdida de la cultura propia y de la identidad de una nación (Planas, 2019). Casos como las rebeliones de Sagebrush en Estados Unidos y del movimiento extremista Wise Use Movement son ejemplos recientes de derivas ambientales ecofascistas.

Aunque los análisis sobre el populismo, el medioambiente y sus más recientes relaciones con el problema del cambio climático son relativamente nuevos, se ha observado que, tanto en los gobiernos populistas de derecha como de izquierda, las posturas sobre el tema rechazan tanto la realidad como las pruebas científicas. Se reconocen expresiones de diferente origen y naturaleza: de la negación de la existencia del fenómeno mismo (*negacionismo*) a la defensa de argumentos contra las pruebas científicas que revelan por ejemplo el aumento de las concentraciones de dióxido de carbono derivadas de las emisiones de empresas de combustibles, tanto privadas como públicas, el discurso de la presencia de empresas

transnacionales explotadoras de los recursos naturales, la violación de la soberanía energética nacional, las teorías conspiratorias sobre países ricos que quieren dominar al sur global, etc. Además, se afirma que el cambio climático es el resultado de la globalización y el neoliberalismo, o que es una creación de las elites tecnócratas para engañar al “pueblo sabio” y continuar enriqueciendo a los ricos. Igualmente, que es el resultado de la corrupción histórica y los sistemas coloniales de las naciones del norte.

La forma en que los grupos populistas a nivel global abordan los problemas del cambio climático y del medioambiente en general se relaciona con el hecho de que la naturaleza está influenciada por la historia, y esto tiene que ver con cómo en el pasado se han generado conflictos por los recursos naturales como petróleo y minerales, debido al uso de la tierra, la agricultura o la industrialización. La investigación histórica muestra cómo, en el caso de los primeros grupos populistas –como los *narodniks* rusos o los populistas agrarios estadounidenses–, la oposición a las elites gobernantes y la tradicional dicotomía maniquea de “nosotros contra ellos” también ha influido en los populistas actuales. En el siglo XIX, las personas hablaban con frecuencia de proteger la naturaleza mientras construían sus países: esto demuestra que hay una fuerte conexión entre las personas y los lugares en los que viven. La ecología de derecha y las políticas de identidad populistas –como el populismo agrario y una base electoral rural– tienen muchas similitudes. Por lo tanto, estas conexiones siguen siendo cruciales incluso en la actualidad (Forchtner, 2019; Vihma, Gunilla y Nonbo, 2021).

Aunque la literatura actual se enfoca principalmente en los populistas de derecha, también hay una historia del ecologismo y el populismo de izquierda. Esto no se relaciona tanto con el populismo agrícola como con los primeros movimientos ambientales en Europa, así como con los movimientos ambientales en Estados Unidos y América Latina. Aunque difieren en lo que se debe decir sobre el antielitismo, la crítica al establecimiento y las cosmovisiones maniqueas, la retórica ambientalista populista de derecha e izquierda a menudo comparten puntos de vista. Al mismo tiempo, si el “populismo de recursos” (Lyall y Valdivia, 2019) es más común en discursos de izquierda o derecha depende no sólo de las historias nacionales, sino también de cómo encajan las diferentes visiones en la economía mundial.

Los discursos de los populistas (véase cuadro 1) sobre el medioambiente y el clima se enfocan en una variedad de temas, lo que hace que sean diversos. De manera general, encontramos líderes políticos de muchos países democráticos que fomentan el llamado “escepticismo climático” o la

Cuadro 1. Líderes populistas en el mundo  
(por año, país y orientación ideológica)

<i>País y año</i>	<i>Líder populista</i>	<i>Orientación ideológica</i>
Argentina, 1989-1999	Menem	Derecha
Argentina, 2003-2007	Kirchner	Izquierda
Argentina, 2003-2015	Kirchner-Fernández	Izquierda
Bolivia, 2006-2019	Morales	Izquierda
Brasil, 1990-1992	Collor	Derecha
Brasil, 2016-2021	Bolsonaro	Derecha
Bulgaria, 2009-2013	Borisov	Derecha
Bulgaria, 2014-2017	Borisov	Derecha
Corea del Sur, 2003-2008	Roh	Derecha
Ecuador, 1996-1997	Bucaram	Derecha
Ecuador, 2007-2017	Correa	Izquierda
Eslovaquia, 1990-1998	Meciar	Derecha
Eslovaquia, 2006-2010	Fico	Izquierda
Eslovaquia, 2012-2018	Fico	Izquierda
Estados Unidos de América, 2016-2020	Trump	Derecha
Filipinas, 1998-2001	Duterte	Derecha
Filipinas, 2016 a la fecha	Estrada	Izquierda
Grecia, 2015-2019	Tsipras	Izquierda
Hungría, 2010 a la fecha	Orban	Derecha
India, 2014 a la fecha	Modi	Derecha
Indonesia, 2014	Widodo	Izquierda
Israel, 1996-1999	Netanyahu	Derecha
Israel, 2009-2016	Netanyahu	Derecha
Italia, 1994-1995	Berlusconi	Derecha
Italia, 2001-2006	Berlusconi	Derecha
Italia, 2008-2011	Berlusconi	Derecha
Italia, 2018-2020	Conte	Izquierda
Japón, 2001-2006	Koizumi	Derecha
México, 2018-2024	AMLO	Izquierda
Perú, 1990-2000	Fujimori	Derecha
Polonia, 2005-2007	Kaczynskj	Derecha
Polonia, 2015-2020	Kaczynskj	Derecha
Reino Unido, 2019-2022	Johnson	Derecha

<i>País y año</i>	<i>Líder populista</i>	<i>Orientación ideológica</i>
Sudáfrica, 2009-2018	Zuma	Derecha
Taiwan, 2000-2008	Chen	Derecha
Tailandia, 2001-2006	Shinawatra	Derecha
Turquía, 2003 a la fecha	Erdogan	Derecha
Venezuela, 1999-2013	Chávez	Izquierda
Venezuela, 2013 a la fecha	Maduro	Izquierda

Fuente: elaboración propia a partir de Funke, Schularick y Trebesch (2022).

negación de la existencia de dicho fenómeno o que este sea causado por los humanos. Para ellos, el cambio climático representa un fenómeno de la pérdida de la autoridad nacional, y que, por ejemplo, las transiciones energéticas se basan en una concepción de que estas constituyen un freno al crecimiento económico porque socavan el sistema económico tradicional basado por ejemplo en combustibles fósiles o recursos que representan un bien importante para la nación, como el petróleo en México (Lamb et al., 2020).

Una paradoja común a todas estas posturas es que los gobiernos populistas emplean el neoextractivismo, que es la explotación de recursos naturales no renovables, como el petróleo y el gas, para justificar su desarrollo económico, a pesar de que su discurso se enfoca en proteger la explotación de los recursos naturales de los intereses del gran capital. Los líderes de los gobiernos populistas utilizan las redes sociales y otros medios informativos para desacreditar el fenómeno y su impacto, así como suelen calificar a los investigadores de diversas ciencias relacionadas con estos estudios como catastrofistas y al servicio de la ciencia neoliberal o del radicalismo ecológico.

Sin embargo, se ha demostrado en investigaciones recientes, a partir de la Base de Datos del Populismo Mundial de la Universidad de Harvard, que existe una conexión entre la gestión de los problemas ambientales y del cambio climático por parte de los gobiernos populistas y los resultados insuficientes en cuanto a la lucha contra los fenómenos ambientales, la justicia ambiental y el mismo cambio climático. El populismo, basado en ideologías como el antielitismo, el pueblo centrismo, la antipolítica y la antiinstitución, tiene un impacto en las actitudes políticas, el comportamiento y la acción en una variedad de factores ambientales, así como en la percepción de la gente de la importancia de frenar los efectos del cambio climático (Buzogány y Mohamad, 2021).

En el cuadro 2 se ofrece una taxonomía que relaciona las principales acciones que se han detectado de diferentes gobiernos populistas en relación con el medioambiente y el cambio climático.

De acuerdo con estos hallazgos, los líderes populistas se oponen en general a los conceptos relacionados con la conservación del medioambiente y su regulación, y toman medidas poco adecuadas para prevenir el cambio climático y así dar preferencia a medidas que no afecten a la economía y la estabilidad nacional. Por ejemplo, durante la presidencia populista de Trump, como mencionamos anteriormente, el caso más evidente fue la “desvinculación” de Estados Unidos del Acuerdo de París y el desmantelamiento de la Agencia de Protección Ambiental de EUA (EPA), considerada como ente regulador de emisiones para las empresas del sector de combustibles fósiles y, en particular, del petróleo. El populismo de derecha de esa administración se opuso al manejo del medioambiente de manera hostil, lo que podría comprometer y retrasar significativamente los esfuerzos globales para frenar el cambio climático. En el capítulo 14 del último informe del Panel Intergubernamental de la ONU sobre el cambio climático (IPCC), volumen II, se presentan pruebas de cómo la opinión pública de Canadá, Estados Unidos y México ha cambiado su juicio a lo largo de los años sobre el problema del cambio climático y las medidas para reducir las emisiones en cada uno de los países de la región de América del Norte. En particular con la llegada de Trump y AMLO, la agenda ambiental se redujo de forma considerable y, por ejemplo, en la revisión del acuerdo de libre comercio de América del Norte –ahora denominado T-MEC en lugar de TLCAN– el tema del cambio climático ha sido borrado del texto del acuerdo (Lucatello, 2021).

## LA 4T EN MÉXICO Y SU ALCANCE EN EL MEDIOAMBIENTE

El cambio hacia los gobiernos populares en México se debe al fin del modelo neoliberal a nivel regional y al surgimiento de nuevas tensiones en los diversos campos de la izquierda y el “progresismo”, que se vuelven cada vez más ambiguas y llenas de matices, tanto locales como contextuales. El gobierno liderado por el presidente López Obrador forma parte de la historia nacional y representa la narrativa de la 4T, que se entiende como una transformación del Estado y el establecimiento de un nuevo sistema político. En términos clásicos, se trata de un cambio gradual que conducirá

## Cuadro 2. Argumentos más comunes que se han asociado con los populismos en relación con el medioambiente y el cambio climático

<i>Tipo</i>	<i>Descripción de la taxonomía</i>
Escepticismo científico	Algunos populistas pueden argumentar que no hay un consenso científico sobre el cambio climático o cuestionar la validez de la evidencia científica que respalda las problemáticas ambientales. Pueden afirmar que hay científicos en desacuerdo o que el cambio climático es una exageración o un “invento” de la oposición.
Desmantelamiento de instituciones ambientales	Algunos populistas argumentan que las regulaciones ambientales impuestas por las instituciones pueden ser restrictivas para las empresas, la creación de empleos y pueden ser consideradas como “neoliberales”. El desmantelamiento es necesario para restablecer confianza en las instituciones, eliminar la corrupción y restablecer confianza en el sistema.
Prioridad en los intereses nacionales (defensa de la soberanía nacional)	Los populistas a menudo enfatizan la importancia de los intereses nacionales y pueden argumentar que abordar el problema ambiental y el cambio climático pondría en peligro la economía nacional o la independencia energética. Argumentan que las políticas para mitigar el cambio climático podrían afectar negativamente a las industrias y a los trabajadores locales y favorecer al capital extranjero.
Delegitimación de los movimientos ambientales	Atacan los movimientos ambientales calificándolos de diferentes formas, desacreditando su labor y su credibilidad, aduciendo, entre otros, que representan a intereses y grupos que ponen los intereses internacionales por encima de los nacionales.
Corrupción de las instituciones	Expresan desconfianza en las instituciones ambientales porque están controladas por intereses corporativos o de otros gobiernos internacionales y erosionan la soberanía nacional en materia de control de recursos naturales.

*Tipo**Descripción de la taxonomía*

Desconfianza en las elites y en las instituciones internacionales	Los populistas suelen desconfiar de las elites políticas y económicas, así como de las instituciones internacionales. Pueden argumentar que las agendas climáticas están impulsadas por elites globales y que las medidas propuestas son herramientas de control y poder.
Despojo de tierras indígenas y neoextractivismo	Bajo la retórica nacionalista, utilizan argumentos que justifican la explotación de recursos naturales en tierras indígenas a favor de proyectos de desarrollo económico nacional y, a pesar de considerar a los pueblos indígenas como parte invaluable del patrimonio cultural nacional, sobreponen dichos intereses nacionales a cualquier otra visión y autorizan proyectos de explotación de recursos naturales expropiando tierras indígenas.
Proteccionismo y rechazo de los acuerdos internacionales	Los populistas pueden rechazar los acuerdos internacionales sobre cambio climático, como el Acuerdo de París, argumentando que son desventajosos para su país o que socavan su soberanía. Pueden favorecer políticas proteccionistas y centrarse en la autonomía nacional en lugar de la cooperación internacional.
Enfoque en problemas más inmediatos	Algunos populistas pueden argumentar que el medioambiente no es una prioridad urgente en comparación con otros problemas más inmediatos que afectan a las personas, como el empleo, la seguridad o la atención médica. Pueden sugerir que estos problemas deben abordarse primero antes de destinar recursos a la mitigación del cambio climático.
Miedo a la transformación ecológica	Para algunos populistas, los desafíos económicos provocados por el fenómeno del cambio climático y las transiciones hacia la sostenibilidad generan transformaciones significativas y dolorosas en la estructura de sectores industriales importantes, lo que a su vez aumenta la desigualdad.
Militarización “verde”	Algunos movimientos populistas pueden hacer hincapié en la seguridad nacional y adoptar un enfoque más militarizado para abordar los desafíos internos y externos del país. Argumentan que es necesario aumentar los gastos militares para salvaguardar la seguridad nacional y proteger al pueblo de amenazas internas y externas. Los militares se involucran en actividades de cuidado ambiental o de proyectos ambientales.

Fuente: elaboración propia.

a la alteración de partes importantes del sistema político. Estas articulaciones sociales y políticas se denominan “ecuación social” (Ortega, 2019). Esta categoría tiene en cuenta tanto los organismos de la sociedad civil y de clase política, así como las diversas formas en que interactúan entre sí. La “ecuación social” se refiere a la relación exitosa, baja o alta, entre el Estado como el núcleo de todas las cuestiones del poder y la sociedad como el conjunto de las condiciones en las que se desarrolla ese poder. Por lo tanto, el gobierno de la 4T es una revisión de la “ecuación social” bajo el entendimiento democrático de López Obrador y su trayectoria política.

A partir de algunas de las categorías de análisis del cuadro 2 sobre la relación entre los populismos y el medioambiente, se aproxima en este apartado un esbozo de algunos rasgos que se identificaron en el gobierno de la 4T durante el periodo 2018-2022. A partir de dicha taxonomía, se reconocen algunos elementos que muestran una coincidencia importante con las acciones llevadas a cabo por el gobierno del presidente López Obrador. Las cuatro dimensiones identificadas son: desmantelamiento institucional, deslegitimación de los movimientos ambientales, despojo de tierra y neoextractivismo, y militarización verde.

*Desmantelamiento institucional ambiental y recortes presupuestales:  
el caso del INECC, el IMTA y otros*

Se considera como desmantelamiento de las instituciones ambientales al proceso de desactivar o reducir significativamente las funciones, recursos y poder de las organizaciones encargadas de proteger y preservar el medioambiente en un determinado gobierno. Algunas de las acciones que se llevan a cabo en este proceso incluyen:

a) Recortes presupuestarios: reducción de los recursos financieros asignados a las instituciones ambientales, lo que limita su capacidad para llevar a cabo investigaciones, programas de conservación, monitoreo y aplicación de regulaciones ambientales.

b) Eliminación de personal: reducción del personal empleado en las instituciones ambientales, lo que disminuye la experiencia y el conocimiento técnico necesarios para abordar los desafíos ambientales.

c) Cambios en la legislación y regulaciones: modificación o eliminación de leyes y regulaciones ambientales que brindan el marco normativo para la protección del medioambiente. Esto podría incluir la derogación de



normativas relacionadas con la calidad del aire y del agua, la protección de especies en peligro de extinción, la gestión de residuos y otros aspectos ambientales.

d) Reducción del alcance de las funciones: limitación de las responsabilidades y funciones de las instituciones ambientales, lo que puede resultar en una menor supervisión y aplicación de las regulaciones ambientales existentes.

El desmantelamiento de las instituciones ambientales por la 4T ha generado preocupación en México. La conservación de los recursos naturales, la mitigación del cambio climático y la protección de la biodiversidad son aspectos fundamentales que se desempeñaban bajo instituciones ambientales dedicadas a estos temas. A finales de 2021, la SEMARNAT confirmó que el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC), creado por la Ley General de Cambio Climático de 2014, y el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA) desaparecieron. Según la dependencia, esto se hizo con el fin de “optimizar la tarea de abordar las causas de los problemas ambientales”.<sup>1</sup>

La SEMARNAT justificó dicha acción promoviendo “reformas administrativas profundas” en el sector. En el caso del IMTA y del INECC, varios empleados fueron despedidos y otros se incorporaron a la estructura de la CONAGUA y de la misma SEMARNAT. Unos días antes, durante una “mañanera”, el presidente AMLO expresó la posibilidad de que el INECC se incorporara a la SEMARNAT como parte de una reforma administrativa. Advirtió que, a medida que se ahorran más fondos, se liberarán más recursos para el beneficio de la población, y reiteró, que no se trataría de una cuestión administrativa, sino de principios, por lo que no podía haber duplicidad de funciones.<sup>2</sup>

También la Subsecretaría de Gestión Ambiental fue eliminada por la SEMARNAT en octubre del mismo año, con la publicación de su nuevo reglamento interno. El gobierno justificó el cierre de dichas instituciones ambientales, después de un “examen detallado de su estructura interna y la de sus órganos desconcentrados y descentralizados, determinando la coincidencia de responsabilidades” entre la SEMARNAT y el INECC, así como entre el IMTA y la CONAGUA. Además, afirmó que “se reconoció la falta de vinculación y

<sup>1</sup>J. Laureles, “Oficial: desaparecen los institutos Nacional de Ecología y del Agua”, *La Jornada*, 18 de diciembre de 2021. Recuperado de <https://www.jornada.com.mx/notas/2021/12/18/sociedad/oficial-desaparecen-los-institutos-nacional-de-ecologia-y-del-agua/>

<sup>2</sup> Recuperado de <https://agua.org.mx/mexico-ons-acusan-desmantelamiento-del-sector-ambiental-ante-extincion-del-inecc-y-el-imta-excelsior/>

coordinación entre las políticas públicas establecidas y las acciones diseñadas para su implementación”.<sup>3</sup>

En términos de recortes, es importante señalar que la dependencia encargada de los temas de protección ambiental del país experimentó una reducción importante de 28.07% entre 2018 y 2021, según una revisión de la Cuenta Pública y los Presupuestos de Egresos de la Federación. En dos años, la disminución del presupuesto de la SEMARNAT fue de 12 000 millones de pesos. Antes de su desaparición, también el presupuesto del INECC se redujo, al sufrir un recorte de más de 74 000 000 de pesos entre 2018 y 2021, lo que representa 30.8%, ya que se redujo de 242 319 166 a 167 671 330 pesos (Muller y Niño, 2021).

Otro organismo importante como la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR), que, entre otras funciones, es responsable de brindar asistencia a los silvicultores, luchar contra los incendios y la deforestación en situaciones similares, tuvo una reducción de su presupuesto de 37.8%, ya que en 2018 gastó 4 441 794 552 pesos y para 2021 se le asignaron 2 762 000 000 de pesos.<sup>4</sup>

La desaparición o absorción del INECC, IMTA y otros catorce órganos de gobierno generó ciertamente un ahorro para el erario público; sin embargo, no sólo se perdió autonomía técnica y de gestión en temas ambientales, sino que desaparecieron instituciones con ciencia de calidad para entender y proporcionar información valiosa a los tomadores de decisiones en temas ambientales. Por ejemplo, se perdió capacidad instalada para dar seguimiento a los inventarios nacionales de emisiones de gases de efecto invernadero, que sirven para calcular e inventariar los gases contaminantes que emite el país, y otros estudios sobre calidad del aire que son cruciales para la lucha contra el cambio climático y para mantener el derecho a un medioambiente sano.

### *Deslegitimación de los movimientos ambientales*

En diferentes ocasiones, ante los medios de comunicación nacionales e internacionales, el presidente López Obrador ha declarado que movimientos

<sup>3</sup> <https://www.gob.mx/SEMARNAT/prensa/SEMARNAT-impulsa-reforma-administrativa>

<sup>4</sup> J. De la Rosa, “Aunque los incendios forestales aumentan le recortan presupuesto a la Conafor”, *Forbes México*, 23 de abril de 2021. Recuperado de <https://www.forbes.com.mx/aunque-los-incendios-forestales-aumentan-le-recortan-presupuesto-a-la-conafor/>

como el ecologismo y el feminismo son también productos del neoliberalismo, y resultan ser movimientos creados “para evitar que la población se diera cuenta de los saqueos que ocurrían en el mundo”.<sup>5</sup>

AMLO ha cuestionado, en diferentes ocasiones, que el neoliberalismo ha creado y promovido una serie de nuevos derechos con el fin de saquear al país y defender intereses corporativos. Poniendo en la misma bolsa al feminismo, a la ecología y a la defensa de los derechos humanos, AMLO ha identificado a los movimientos ambientales como un elemento más de un diseño general en contra de los gobiernos democráticos como el mexicano.

De acuerdo con su perspectiva, por un lado, existe el “pueblo” y los pobres que son víctimas de corrupción, racismo y clasismo y, por el otro, los ricos y los neoliberales que son los que promueven “nuevos derechos” para distraer la atención de sus injusticias. Entre estos nuevos derechos existen los del medioambiente. Además, el presidente ha acusado a agencias internacionales de financiar a grupos ecologistas que se oponen a la construcción del tren maya, que circula entre la selva de Yucatán. En sus múltiples visitas de seguimiento a los avances al tren maya, el presidente ha expresado que movimientos ambientales nacionales e internacionales (nunca bien definidos) respaldaban el modelo neoliberal de saqueo ambiental, financiando la oposición al tren maya y recibiendo financiamiento de la embajada de Estados Unidos.

Respecto al tren maya, varias organizaciones ambientales como Greenpeace y el Centro para la Diversidad Biológica presentaron diferentes demandas de protección contra el tramo cinco de la obra, que se encuentra en una de las zonas más biodiversas de México, debido a la falta de evaluación de procedimientos de impacto ambiental del proyecto mismo, según las normas y leyes nacionales.

Frente a una ola de amparos que cuestionaron la falta de impacto ambiental en el proyecto del Tren Maya, en noviembre de 2021 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* un decreto presidencial que exentaba a algunos de los proyectos de infraestructura prioritarios del gobierno, incluido el Tren Maya, de los requisitos de permisos –el decreto de seguridad nacional para proyectos de infraestructura–, incluyendo el impacto ambiental.

<sup>5</sup> C. Morán Breña, “López Obrador abre una nueva polémica: ‘El neoliberalismo’ alentó el feminismo y el ecologismo”, *El País*, 29 de octubre de 2021. Recuperado de [https://elpais.com/mexico/2021-10-30/lopez-obrador-abre-una-nueva-polemica-el-neoliberalismo-alento-el-feminismo-y-el-ecologismo.html?event=go&event\\_log=go&prod=REGCRARTMEX&o=cermmex](https://elpais.com/mexico/2021-10-30/lopez-obrador-abre-una-nueva-polemica-el-neoliberalismo-alento-el-feminismo-y-el-ecologismo.html?event=go&event_log=go&prod=REGCRARTMEX&o=cermmex)

En ese mismo periodo, el segundo tribunal de distrito de Quintana Roo recibió una demanda de protección de las organizaciones ambientalistas que cuestiona la autorización provisional otorgada por la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental (DGIRA) de la SEMARNAT. Incluso se cuestiona la legalidad de la ejecución del tren maya porque los planes iniciales de la ruta del tren se modificaron y ahora afectarían a cuevas submarinas y estaría amenazando varios ecosistemas de la selva.

Por otro lado, el amparo interpuesto por dichas organizaciones se refiere a la transgresión del mencionado Acuerdo de Escazú. Este es el acuerdo más importante que existe al momento en América Latina en materia de democracia ambiental y fue firmado por México, y obliga a cualquier gobierno que lo haya firmado a proporcionar información transparente sobre los impactos ambientales de proyectos económicos de gran envergadura. Es importante señalar que desde que inició el proyecto del Tren Maya, el gobierno federal inició las obras sin proporcionar un adecuado acceso a la información ambiental y la participación pública, como puede ser la ubicación de los trazos del tren y las afectaciones posibles a los pueblos originarios (Gasparello, 2020).

Según las organizaciones ambientales mencionadas, el acuerdo presidencial, que permite la emisión de autorizaciones provisionales sin una evaluación previa de los efectos ambientales, viola los derechos a la información ambiental, la participación pública en el tema, el desarrollo sustentable y la legalidad, al mismo tiempo que elimina los principios de prevención y precaución.<sup>6</sup>

Asimismo, un reciente informe del Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA) reconoce que al menos 582 agresiones contra personas y comunidades defensoras ambientales se registraron en México en 2022. Esta es la cifra más alta desde el año 2014, cuando la organización inició la documentación de estas agresiones (CEMDA, 2021). En 2022, 24 defensores del medioambiente y el territorio fueron asesinados; siete de esos casos se atribuyen a presuntas ejecuciones extrajudiciales en las que podría haber participado el Estado. Durante los últimos cuatro años de la presidencia de AMLO se han registrado 82 homicidios en contra de los defensores de la naturaleza y el territorio. El informe destaca que, en 2022, las agresiones

<sup>6</sup> F. Miranda, "Greenpeace presenta amparo contra decreto con el que se ejecuta tramo 5 del Tren Maya", *Milenio*, 27 de abril de 2022. Recuperado de <https://www.milenio.com/politica/greenpeace-presenta-amparo-decreto-tren-maya>

contra personas y comunidades que protegen el medioambiente y el territorio “se desbordaron”. En ese año se registraron al menos 582 agresiones en 197 eventos, un aumento de 82% en comparación con los números registrados en 2021. Al comparar los datos desde 2014, 2022 se destaca como el año más violento en contra de las personas y comunidades que defienden el territorio y la naturaleza amenazada (CEMDA, 2021, p. 22).

Una mención aparte merece la cuestión de las consultas ambientales. Más allá de que, en diferentes ocasiones, el Instituto Nacional Electoral (INE) aseguró que dichas consultas carecían de legitimidad puesto que el mismo INE es la única autoridad que tiene facultad por ley de promover y difundir información relacionada con el ejercicio ciudadano, se llevaron a cabo desde 2019 algunas consultas relacionadas con los temas ambientales. Por ejemplo, la Secretaría de Gobernación (SEGOB) llevó a cabo una encuesta el 14 y 15 de diciembre de 2019 para consultar a los habitantes de Quintana Roo, Tabasco, Campeche, Chiapas y Yucatán sobre su apoyo para la realización del tren maya. En esa ocasión, 70% de la población convocada participó en este ejercicio, del cual 92.3% votó a favor de la construcción de este megaproyecto, mientras que 7.4% votó en contra de la obra. En marzo de 2019, el gobierno federal solicitó a los residentes de comunidades indígenas de Oaxaca y Veracruz que participaran en una consulta sobre el proyecto del istmo de Tehuantepec. Se registraron 2 734 participantes. 1 067 859 personas participaron en este ejercicio, el cual fue financiado por legisladores de MORENA y organizado por académicos y la Fundación Arturo Rosenblueth. De ellos, 747 000 (69%) eligieron el sitio de Santa Lucía para la construcción del nuevo aeropuerto AIFA y 310 463 (29%) la obra de Texcoco.<sup>7</sup>

Cabe aquí recordar que las consultas “ambientales” en México son un mecanismo establecido para que las comunidades y los pueblos indígenas tengan la oportunidad de participar en las decisiones relacionadas con proyectos o políticas que puedan tener un impacto relevante y que puedan afectar tanto al medioambiente como sus derechos. Estas consultas se enmarcan en el derecho a la consulta previa, libre e informada, reconocida en múltiples instrumentos jurídicos como la Constitución mexicana o los acuerdos internacionales. Aunque existen disposiciones legales y normativas para la realización de consultas ambientales en México, su implementación ha sido objeto de críticas y desafíos.

<sup>7</sup> Recuperado de <https://revistapuntodevista.com.mx/seccion/mexico/santa-lucia-gana-con-748-mil-votos-texcoco-311-mil-132/341136/>

La Ley General de Consulta a los Pueblos y Comunidades Indígenas y los reglamentos correspondientes establecen los lineamientos para la realización de consultas, incluyendo las consultas en materia ambiental. Sin embargo, algunos críticos argumentan que la legislación no es suficientemente clara ni garantiza una consulta efectiva y vinculante.

Por otro lado, la forma en que se determina la aprobación y ejecución de las consultas ambientales varía según el proyecto y las circunstancias específicas. Uno de los desafíos más significativos en las consultas ambientales es garantizar que las voces y preocupaciones de las comunidades sean tomadas realmente en cuenta. En ocasiones, las decisiones ya parecen estar tomadas antes de la consulta, lo que reduce su impacto y la posibilidad de generar cambios reales.

Las consultas ambientales también deben garantizar la protección de los derechos de las comunidades y los pueblos indígenas, incluyendo el respeto a sus territorios, su cultura y su identidad. Es importante asegurar que las consultas no se utilicen como un simple trámite, sino como una oportunidad real de participación y de salvaguardar sus derechos.

Es necesario destacar que las consultas ambientales en México siguen siendo un tema en evolución y que aún existen desafíos significativos para garantizar su efectividad y legitimidad.

### *Despojo de tierras indígenas y neoextractivismo*

Una importante consecuencia de las políticas populistas no ambientales se relaciona con otra gran paradoja del discurso populista: el despojo constante de las tierras indígenas para el lanzamiento de megaproyectos de desarrollo turístico, industrial y minero. Según datos del *Atlas de justicia ambiental*, en los últimos tres años los conflictos ambientales por explotación de recursos naturales en la región latinoamericana aumentaron 30%, sobre todo en relación con la industria minera. Ligadas al tema del despojo están las políticas del neoextractivismo, es decir, la explotación de recursos naturales de forma voraz en nombre del crecimiento económico. Si bien es cierto que el problema inició hace muchos años, las evidencias son que, con los gobiernos populistas, las actuales políticas ambientales promueven y favorecen la intensificación de la extracción de recursos como el petróleo, el agua, la minería, entre otros, con un “novedoso” aumento de la participación del Estado en la extracción y en la apropiación de las rentas de la exportación de las materias

primas. En esta fase se reconoce la existencia y la particularidad de unos Estados rentistas que se financian mediante una porción considerable de ingresos provenientes de la extracción, venta, renta y exportación de bienes naturales.

La intensidad y la permisividad de los gobiernos actuales han acelerado estas prácticas y han producido una destrucción ambiental inmensa, sin contar las emisiones de gases contaminantes en la atmósfera. Como vimos anteriormente, una dimensión es la violación sistemática de derechos humanos de periodistas y de activistas que luchan en contra del constante envenenamiento de las tierras. Si bien es cierto que el gobierno de AMLO aprobó algunas iniciativas en materia minera, sobre todo de cara a las concesiones para empresas extranjeras y los periodos de utilización de los recursos naturales con la idea de ordenar al sector y parar la influencia extranjera, el ritmo del extractivismo ha continuado de manera sostenida en estos años (Solorio y Ortega, 2021).

Además, durante el mismo gobierno, ha habido diversas denuncias y controversias relacionadas con casos de despojo de tierras en diferentes regiones de México. Estos casos incluyen a comunidades indígenas, campesinos y otros grupos vulnerables que han enfrentado disputas por la propiedad y acceso a la tierra. La minería en México representó el 8.3% del producto interno bruto (PIB) industrial y el 2.3% del PIB nacional en 2020 (SGM, 2021). En ese año ocupó el primer lugar a nivel mundial como productor de plata y el sexto en la producción de oro. Por esa razón, aunque la narrativa oficial se concentró en el problema de las concesiones y la explotación extranjera de los recursos nacionales, el dilema de fondo sobre la sustentabilidad ambiental permanece igual. Tradicionalmente, la minería se considera una actividad con impacto negativo para el medio ambiente en la degradación del suelo –durante el proceso de extracción de minerales se remueve gran cantidad de tierra y vegetación, lo que puede resultar en la degradación del suelo y la pérdida de su capacidad para sustentar la vida vegetal y animal–, en la contaminación del agua –utilización de sustancias químicas como cianuro y ácido sulfúrico, para separar los minerales de la roca circundante–, destrucción de ecosistemas –la construcción de infraestructuras mineras, como carreteras y caminos de acceso, así como la excavación de minas a cielo abierto, puede implicar la destrucción de hábitats naturales y ecosistemas enteros– y, finalmente, con el tema de que la minería puede contribuir a la emisión de gases contaminantes, como el dióxido de carbono y metano, debido al uso de maquinaria pesada y al transporte de minerales.

Finalmente, un tema muy sensible se refiere al impacto en las comunidades locales: a menudo, la minería implica el desplazamiento de comuni-

dades locales y puede tener efectos negativos en su salud, economía y estilo de vida. Además, las actividades mineras pueden generar conflictos sociales y tensiones en las comunidades debido a la apropiación de tierras, la falta de participación en la toma de decisiones y la falta de beneficios equitativos. Pese a que AMLO ha expresado su desacuerdo con el neoliberalismo y el extractivismo en la explotación de los recursos naturales de México, durante su campaña presidencial, desde el inicio de su gestión presidencial en 2018, la práctica demuestra que se ha respetado la tendencia tradicional de un extractivismo que ha estado en vigor durante más de 40 años, con la concesión de 20 000 000 de hectáreas a grandes corporaciones mineras mexicanas y extranjeras. En respuesta a la presencia de numerosos conflictos sociales y desastres ambientales causados por las actividades mineras en México, es probable que se produzca una mayor tensión entre varias comunidades, compañías mineras y el Estado mexicano, quienes continúan fortaleciendo el modelo neoliberal de acumulación, reproducción y dominación, a través de alianzas políticas importantes con sus beneficiarios (Zamora y Olvera, 2020).

### *Militarización verde*

La militarización verde es un término que se refiere a la aplicación de medidas militares y de seguridad para abordar problemas relacionados con el medioambiente y el cambio climático.<sup>8</sup> Aunque no es un término ampliamente utilizado o reconocido, puede referirse a diferentes enfoques y prácticas. En general, la militarización verde implica utilizar recursos y capacidades militares para proteger el medioambiente, prevenir desastres y abordar los impactos del cambio climático, además del rescate y la evacuación de personas afectadas y la reconstrucción de infraestructuras dañadas.<sup>9</sup>

Además, algunos argumentan que la militarización verde puede implicar el desarrollo de tecnologías militares y de seguridad para abordar los desafíos ambientales. Esto puede incluir el uso de drones o satélites para monitorear la deforestación, la pesca ilegal o la contaminación, así como el despliegue de fuerzas militares para proteger áreas naturales sensibles o luchar contra actividades ilícitas que dañan el medioambiente.

<sup>8</sup> <https://revistacomun.com/blog/la-militarizacion-verde-y-la-crisis-ambiental-contemporanea/>

<sup>9</sup> <https://iusnatura.com.mx/2021/04/20/el-papel-del-ejercito-y-las-fuerzas-armadas-en-la-proteccion-del-medio-ambiente/>



Sin embargo, es importante destacar que la militarización verde también genera críticas y preocupaciones. Algunos argumentan que el enfoque militarizado puede llevar a la *securitización* del medioambiente, lo que implica tratar los problemas ambientales como amenazas de seguridad nacional y utilizar respuestas militares en lugar de soluciones políticas o diplomáticas. Además, existe la preocupación de que la militarización verde pueda desviar recursos y fondos de soluciones sostenibles y basadas en la comunidad, así como violar los derechos humanos en ciertos contextos.

En resumen, la militarización verde es un concepto que implica la aplicación de medidas y recursos militares para abordar los desafíos ambientales. Si bien puede haber beneficios en términos de capacidad de respuesta y tecnología, también genera preocupaciones en cuanto a la *securitización* y el enfoque exclusivo en soluciones militares. Por ejemplo, el caso de la utilización de aviones para bombardeo de nubes por parte de la SEDENA como sustituto artificial de lluvia para enfrentar la escasez de agua, y que tanto genera controversias a nivel internacional.<sup>10</sup> O el caso de otro proyecto emblema de la lucha climática del gobierno actual, el faraónico Sembrando Vida. Este proyecto, único al mundo, prevé plantar 1 000 000 de ha de árboles frutales y maderables entre 2021 y 2030, y que se absorban 17 800 000 toneladas de dióxido de carbono por año en terrenos de pequeños agricultores y comunidades indígenas.<sup>11</sup> En el marco del proyecto Sembrando Vida se ha asignado un papel importante a los militares mexicanos. Las fuerzas armadas participan en la implementación y supervisión de las actividades de reforestación, brindando apoyo logístico y técnico en la entrega de insumos, capacitación y seguimiento de las plantaciones. Su participación se justifica en parte por su capacidad organizativa y su presencia en áreas rurales del país; sin embargo, el papel de los militares en el proyecto Sembrando Vida ha generado diferentes perspectivas y opiniones. Algunos defensores argumentan que su participación puede ser beneficiosa, ya que las fuerzas armadas cuentan con recursos y experiencia logística que pueden ayudar a garantizar la eficiencia y la implementación efectiva del proyecto. Por otro lado, existen críticas y preocupaciones en relación con la violación de derechos humanos en comunidades indígenas. Algunos argumentan que la militarización de estas labores puede socavar la participación

<sup>10</sup> <https://cnnspanol.cnn.com/2023/04/27/opinion-siembra-nubes-lluvias-artificiales-riesgos-mexico/>

<sup>11</sup> I. Arroyo, "Sembrando Vida sí funciona", *El Economista*, 12 de agosto de 2021. Recuperado de <https://www.economista.com.mx/opinion/Sembrando-vida-si-funciona-20210811-0153.html>

civil y debilitar la gobernanza democrática en la toma de decisiones. Además, se plantea la necesidad de que las actividades de reforestación estén en línea con los enfoques de conservación y respeto de las leyes nacionales, de las áreas naturales protegidas (ANP) y los derechos de las comunidades locales y pueblos indígenas.

## CONCLUSIONES

En este artículo tratamos de analizar el papel de la democracia ambiental y la herencia de la llamada 4T en temas de gestión ambiental. En general, y un contexto de democracia, la gestión precaria del medioambiente puede tener varias implicaciones negativas y consideraciones críticas. Algunas de ellas subrayan las contradicciones de gestiones populistas y paradójicas sobre las cuales es necesario hacer una rendición de cuentas. Por un lado, basados en la taxonomía que utilizamos en este texto, una mala gestión ambiental puede llevar a la exacerbación de desigualdades existentes en la sociedad. Las comunidades más vulnerables y marginadas suelen ser las más afectadas por los impactos ambientales negativos, como la contaminación del aire y del agua, la degradación de los ecosistemas y la pérdida de recursos naturales. Esto puede perpetuar y agravar las brechas sociales y económicas, ya que estas comunidades tienen menos capacidad para enfrentar los impactos y acceder a recursos y servicios adecuados. Varios de los proyectos implementados en esta administración tienen impactos cuyo alcance positivo se tiene aún que demostrar.

En segundo lugar, una mala gestión ambiental puede facilitar la corrupción y la captura de intereses por parte de actores poderosos. Esto se traduce en la utilización indebida de los recursos naturales, la falta de aplicación de regulaciones ambientales y la promoción de proyectos que benefician a unos pocos en detrimento del bienestar colectivo. La falta de transparencia y rendición de cuentas en la gestión ambiental puede permitir prácticas ilegales y poco éticas que dañan el medioambiente y debilitan la democracia. Pese a las consultas públicas llevadas a cabo, las manifestaciones de impacto ambiental a cargo de los militares en proyectos como el Tren Maya o las refinерías pueden no ofrecer un panorama justo y completo de los impactos esperados.

Para fines de este libro, una importante conclusión es que la mala gestión ambiental puede debilitar la calidad de la democracia en general. La

falta de protección del medioambiente y la sobreexplotación de los recursos naturales pueden llevar a crisis ambientales y sociales, erosionando la confianza en las instituciones democráticas y generando conflictos y tensiones en la sociedad. Si le añadimos que el camino de la democracia ambiental en México ha pasado en este periodo por recortes presupuestales importantes, demoliciones institucionales y otros factores señalados en este capítulo, resulta evidente cómo las elecciones de política pública ambiental tomadas en este gobierno pueden limitar las oportunidades y la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras, socavando los pilares fundamentales de una democracia y desarrollo sostenible.

## LISTA DE REFERENCIAS

- Antal, E. y Lucatello, S. (2014). *Gobernanza de los recursos naturales y medio ambiente en América del Norte*. México: Instituto Mora/UNAM. Recuperado de <https://altexto.mx/gobernanza-de-los-recursos-naturales-y-medio-ambiente-en-america-del-norte-5ue45.html>
- Buzogány, A. y Mohamad-Klotzbach (2021). Populism and nature the nature of populism: New perspectives on the relationship between populism, climate change, and nature protection. *Z Vgl Polit Wiss*, 15, 155-164. DOI: <https://doi.org/10.1007/s12286-021-00492-7>
- Carabias, J. (2019). *Medioambiente y democracia: historias que se entrelazan*. México: INE.
- CEMDA [Centro Mexicano de Derecho Ambiental] (2021). *Informe sobre la situación de las personas y comunidades defensoras de los derechos humanos ambientales en México*. Recuperado de <https://www.cemda.org.mx/publicaciones-y-estudios-del-cemda/cemda-informe-2021/>
- CEPAL [Comisión Económica para América Latina y el Caribe] (2022). *Acuerdo regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe (LC/PUB.2018/8/Rev.1)*. Santiago de Chile: Autor.
- Cohen, A. M. (2013). Democracia deliberativa y gobernanza ambiental: ¿conceptos transversales de una nueva democracia ecológica? *Sociológica (México)*, 28(80), 73-122. Recuperado de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0187-01732013000300003&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-01732013000300003&lng=es&tlng=es)
- Declaración de Río 1992 sobre el Medio Ambiente Humano* (1992). ONU-Asuntos Económicos y Sociales.

- Forchtner, B. (2019). Climate change and the far right. *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*. doi: <https://doi.org/10.1002/wcc.604>
- Funke, M., Schularick, M. y Trebesch, Ch. (2022). *Populist Leaders and the Economy*. London: Hal Open Science.
- Gasparello, G. (julio-diciembre, 2020). Megaproyectos a consulta: ¿derechos o simulaciones? Experiencias en México. *LiminaR. Estudios Sociales y Humanísticos*, 18(2). doi: <https://doi.org/10.29043/liminar.v18i2.762>
- Guillén, D. y Monsiváis, A. (2022). *Expectativas democráticas e instituciones en disputa*. México: Instituto Mora.
- Lamb, W., Capstick, S., Creutzig, F., Levi, S., Mattioli, G., Roberts, J. y Steinberger, J. (2020). Discourses of climate delay. *Global Sustainability*. doi: <https://doi.org/10.1017/sus.2020.13>.
- Leff, E. (2004). *Racionalidad ambiental. La reapropiación social de la naturaleza*. México: Siglo XXI.
- López Santillán, A. (2021). El Estado como capataz. Política ambiental, gobernanza y reterritorialización en el bosque tropical del Caribe mexicano. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 36(2), 493-532. doi: <https://doi.org/10.24201/edu.v36i2.1901>
- López Vallejo, M. (enero-junio, 2014). La agenda ambiental mexicana ante la gobernanza global y regional. *Revista del Colegio de San Luis*, 4(7). Recuperado de [https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1665-899X2014000100006](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-899X2014000100006)
- Lucatello, S. (2021). *Del TLCAN al T-MEC: La dimensión olvidada del medioambiente en América del Norte*. México: Siglo XXI/Instituto Mora.
- Lyall, A. y Valdivia, G. (febrero, 2019). El petroestado especulativo: precios volátiles del petróleo y populismo de recursos en Ecuador. *Anales de la Asociación Estadounidense de Geógrafos*, 109(2), 349-360.
- Meadowcroft, J. y Lafferty, W. (1996). *Democracy and the environment: problems and prospects*. USA: Edward Elgar pub.
- Middeldorp, N. y Le Billon, P. (2019). Deadly environmental governance: authoritarianism, eco-populism, and the repression of environmental and land defenders. *Annals of the American Association of Geographers*, 109(2), 324-337. doi: 10.1080/24694452.2018.1530586
- Muller, A. y Niño, G. (2021). *Análisis del presupuesto destinado a medioambiente y cambio climático en el PEF 2021*. Recuperado de <https://iki-alliance.mx/analisis-del-presupuesto-destinado-a-medio-ambiente-y-cambio-climatico-en-el-pef-2021/>
- Ofstehage, A., Saturnino M. y Wolford, W. (2022). Contemporary populism and the environment. *Annual Review of Environment and Resources*, 47(1), 671-696.

- Recuperado de <https://www.annualreviews.org/doi/pdf/10.1146/annurev-environ-012220-124635>
- Ortega Reyna, J. (2019). René Zavaleta: ecuación social y construcción hegemónica. *Estudios Latinoamericanos*, 32, 113. DOI: <https://doi.org/10.22201/ce-la.24484946e.2013.32.47246>
- Planas, J. (2019). *La ecología profunda y el ecofascismo: signos de la crisis ecológica de nuestros tiempos*. Venezuela: Observatorio de ecología política de Venezuela. Recuperado de <https://www.ecopoliticavenezuela.org/2019/04/10/la-ecologia-profunda-eco..>
- Retamozo, M. (2017). La teoría del populismo de Ernesto Laclau: una introducción. *Estudios Políticos (México)*, 41, 157-184. Recuperado de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0185-16162017000200157&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-16162017000200157&lng=es&tlng=es).
- SGM [Servicio Geológico Mexicano] (2021). *La minería en México. Datos estadísticos*. México: Autor.
- Solorio, I. y Ortega, J. (2021). AMLO's populism in Mexico and the framing of the extractivist agenda: The construction of the hegemony of the people without the indigenous voices. *¿ Vgl Polit Wiss*, 15, 249-273. DOI: <https://doi.org/10.1007/s12286-021-00486-5>
- Vihma, A., Gunilla, R. y Nonbo, A. (2021). A climate backlash: comparing populist parties' climate policies in Denmark, Finland, and Sweden. *The Journal of Environment & Development*. DOI: <https://doi.org/10.1177/2F10704965211027748>.
- Zamora, R. G. y Olvera, S. G. (2020). El extractivismo minero en México bajo la cuarta transformación, 2018-2024. *Revista NuestraAmérica*, 8(16). Ediciones nuestraAmérica desde Abajo Ltda. Recuperado de <https://www.redalyc.org/journal/5519/551964326009/html/>

### Otras fuentes

- Brundland, G. (1982). *Nuestro futuro común*. Informe especial de la ONU.
- Lunstrum, E. (2014). Green militarization: anti-poaching efforts and the spatial contours of kruger national park. *Annals of the Association of American Geographers*, 104(4), 816-832. DOI:10.1080/00045608.2014.912545
- Parola, G. (2013). Chapter 1: Environmental democracy: a theoretical construction. En *Environmental democracy at the global level* (pp. 19-90). DOI: <https://doi.org/10.2478/9788376560144.ch1>
- Schaller, S. y Carius, A. (2019). *Convenient truths*. Berlín: Adelphi Research.

## EL ADIÓS A LOS FIDEICOMISOS DEL SISTEMA DE CENTROS CONACYT

Diana Guillén

El 1 de julio de 2018 las urnas atestiguaron una apuesta por cambiar la forma y el fondo del quehacer político en México. Si el modelo posrevolucionario del que emergió el Partido Revolucionario Institucional (PRI) estuvo lejos de garantizar la vida democrática, los ajustes que abrieron cauces a la competencia electoral tampoco cumplieron las expectativas de consolidarla. El triunfo del Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA) en la contienda por la presidencia de la república mostró los límites de una transición que se coló en el imaginario colectivo de la mano de conquistas ciudadanas en el terreno electoral, ello a pesar de que las innovaciones institucionales que acompañaron a estas últimas no alcanzaban para dar por bueno el cambio de régimen que se anunciaba con bombo y platillo.

La necesidad de una transformación de la vida pública era en ese entonces, y sigue siéndolo ahora, un reclamo legítimo cuya atención pasa por el escrutinio de las instituciones sobre las que se erige. A pesar de que bajo la égida morenista sus depositarios de la representación ciudadana en los poderes ejecutivo y legislativo han hecho suya esta demanda, enfatizando el sentido popular del curso a seguir, las decisiones/acciones para avanzar en tal dirección son objeto de lecturas divergentes que muestran visiones encontradas sobre cómo apuntalar la institucionalidad democrática.

Mientras por un lado se sostiene que México ha iniciado una transformación de raíz en favor de las mayorías, por el otro se argumenta que nos encontramos frente a un proceso regresivo respecto a conquistas democráticas previas. Ambas posturas aluden a las implicaciones de establecer nuevas reglas para el manejo de lo público y su telón de fondo es la disputa por el sentido de la democracia a nivel de régimen político. A pesar de sus

diferencias, el punto de partida es similar, sea hacia adelante o hacia atrás, se piensa en clave lineal y se diluye la complejidad de microdinámicas que, al agregarse, pueden parecer homogéneas, aun cuando en esencia no lo sean. Partiendo de esta premisa, el presente capítulo dirige la mirada a un microuniverso de análisis: el proceso de extinción de los fideicomisos de los centros públicos de investigación (CPI) que tienen como cabeza de sector al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT).<sup>1</sup>

El objetivo será analizar hasta dónde la medida cerró paso a la discrecionalidad como criterio de gestión pública y refrendó el control ciudadano sobre la toma de decisiones de la clase política, que es lo que se esperaría de una innovación institucional prodemocrática, o, más bien, mostró distintas aristas de las disputas alrededor del sentido de lo público, y por tanto del *ethos* democrático, que se libran y se seguirán librando en nuestro país. La exposición está organizada en dos partes, en la primera se revisará la fundamentación legal y justificación operativa de la figura diseñada para la captación y manejo de los recursos autogenerados por los CPI. En la segunda se reconstruirán los puntos centrales del proceso que condujo a su desaparición, haciendo uso de poderes constitucionalmente fundados que, para mantener su legitimidad democrática de origen, deberían escuchar las voces de aquellos en cuyo nombre están actuando, supuesto que a mi juicio no se cumplió.

## UNA MIRADA AL MARCO LEGAL

El Sistema de Centros Públicos del CONACYT está compuesto por 27 instituciones que extienden su presencia a lo largo del territorio nacional bajo distintos tipos de personalidad jurídica y con perfiles disciplinarios igualmente variados. La sumatoria del trabajo que se realiza en su seno potencia una fuerza generadora y transmisora de conocimiento sólo superada por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), lo que permite afirmar que los recursos públicos que se aprueban para su funcionamiento están plenamente justificados.

<sup>1</sup> El nombre del Consejo se modificó a partir de una iniciativa para incorporar en el mismo a las humanidades, por lo que ahora se llama Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnologías, con las siglas CONAHCYT. Para evitar anacronismos, en el texto utilizaré las siglas que estaban vigentes durante el proceso de desaparición de los fideicomisos.

La mayor parte de ellos proviene del ramo 38 del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) y, a diferencia de otras secciones del gasto destinado por esa vía al CONACYT, los montos que anualmente reciben no muestran una tendencia decreciente (Rodríguez, 2021). Sin embargo, más que con políticas de largo aliento en favor de la ciencia y la tecnología, este trato relativamente favorable se asocia con ajustes por inflación a los montos necesarios para el funcionamiento de cada centro.

Los CPI requieren un margen de maniobra distinto al contemplado por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF). La particularidad de las labores que realizan fue reconocida por la Ley de Ciencia y Tecnología (LCYT) publicada en 2002, con base en la cual se diseñaron marcos de actuación propios, incluida la creación de una herramienta financiera que permitía administrar recursos autogenerados bajo reglas de operación y criterios de vigilancia puntualmente normados.

Los fideicomisos eran eso. Al cargarlos de sentidos esencialistas, positivos o negativos, se apunta la mira en dirección errónea, pues su buen o mal uso depende de cómo se les maneje. La figura Fondos de Investigación y Desarrollo Científico (FIDC), definida en la LCYT, sustentó jurídicamente un instrumento de política pública que, hasta donde mi conocimiento alcanza, mientras se mantuvo vigente se utilizó de manera escrupulosa y transparente para atender necesidades y proyectos específicos de cada centro.

A pesar de ello, se decretó su desaparición con argumentos contruidos a partir de presunciones ajenas a los CPI y obviando los beneficios que en su caso habían traído consigo. Sostengo como hipótesis que la LCYT fue en su momento innovadora al sentar las bases para institucionalizar las particularidades de las actividades científicas y tecnológicas financiadas por el Estado mexicano. Al hacerlo reconoció la necesidad de normar desde la diferencia sin relajar el escrutinio sobre el manejo de dinero público.

La medida fue el primer paso para regular un sistema que, de manera paulatina y un tanto desordenada, tomó forma entre las décadas de los setenta y los noventa del siglo pasado. Los 27 CPI que lo integran se crearon como respuesta a decisiones coyunturales en términos de distribución geográfica y de temas a investigar. Así nació un rompecabezas cuyas piezas no necesariamente se diseñaron para embonar entre sí, sobre la marcha los compromisos adquiridos por decreto obligaron a identificar puntos de encuentro para dotar de organicidad a una red en la que conviven organismos públicos descentralizados, asociaciones civiles, sociedades civiles, una sociedad anónima y un fideicomiso (véase anexo 1).



Cuando el 5 de junio de 2002 se publicó la LCYT en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF), se respondió a la necesidad de articular tan heterogéneo mosaico. El contenido de la LCYT no se limitaba a los CPI, se la concibió más bien como una norma general que coronaba esfuerzos previos para institucionalizar la relación del Estado con la actividad científica del país. El primer antecedente formal encaminado hacia allá databa de 1935, con la creación del Consejo Nacional de Educación Superior y de la Investigación Científica (CONESIC), vigente hasta 1938 (Casas, 2004); pero desde el inicio de la colonización española, y más adelante, ya como país independiente, pueden rastrearse decisiones estatales que impactaban la producción de conocimiento (Retana, 2009; Azuela y Vega, 2015).

Reconstruir los detalles del camino andado entre la desaparición del CONESIC en 1938 y la conformación de los organismos que lo sucedieron –Comisión Impulsora y Coordinadora de la Investigación Científica (CICIC), de 1942 a 1950, e Instituto Nacional de la Investigación Científica (INIC), de 1950 a 1969–, hasta la entrada en funciones del CONACYT en 1970, escapa a los objetivos del presente trabajo, interesa en todo caso ubicar a la LCYT en una línea del tiempo que no empieza ni concluye con su expedición.

Los cambios institucionales son el resultado contingente de expectativas contradictorias entre sí, de intereses dispares en permanente disputa y de desequilibrios de poder que inclinan la balanza en función de circunstancias y correlaciones de fuerza acotadas temporal y espacialmente (Guillén y Monsiváis, 2022). En México, al igual que en el resto del mundo, la ciencia, la tecnología y la política están imbricadas, se trata de un campo de poder en el que confluyen numerosos actores en sí mismos heterogéneos y en el que se defienden concepciones distintas sobre qué objetivos deben plantearse la ciencia y la tecnología, sobre el tipo de relación que deben establecer con el Estado y sobre su función social. La aprobación de la LCYT fue una muestra de la capacidad de presión de las elites científicas que participaron activamente en el proceso, pero a la vez mostró las dificultades de generar consensos sobre la materia y terminó reflejando un agregado de posiciones e intereses no necesariamente compatibles entre sí (Casas, 2004).

Los desacuerdos sobre el rumbo a seguir se agudizaron después de 2018. Antes del triunfo morenista, diversos sectores de la comunidad científica estaban inconformes con las políticas que se venían impulsando, pero poco podían hacer al respecto. Con el cambio de estafeta partidaria se modificó la correlación de fuerzas en los procesos de definición estatal sobre la materia. La apuesta por un giro de 180°, que es lo que actualmente se

promueve desde los poderes ejecutivo y legislativo, tampoco cuenta con un respaldo consensuado, como evidencia está la recientemente aprobada Ley General en Materia de Humanidades, Ciencia, Tecnología e Innovación (LGHCTI), norma que ha sido impugnada por la vía judicial.

Los procesos de institucionalización son siempre objeto de contienda (Thelen y Conran, 2016), de allí que no debiera asustar que el conflicto esté en su base. Es verdad que de lo que se trata es de crear estructuras perdurables (DellaPosta, Nee y Oppen, 2017) cuya columna vertebral sean las reglas o prescripciones sobre las que descansa su funcionamiento (North, 1990; Ostrom, 2005), pero, hasta el día de hoy, ese acuerdo de voluntades debe construirse desde desigualdades estructurales e intereses y proyectos contradictorios.

El que hubiese visiones antagónicas sobre las ventajas o desventajas del uso de fideicomisos por parte de los CPI resulta por tanto normal. El punto a evaluar en términos de la construcción de horizontes democráticos es si el decreto mediante el cual se les extinguió, contribuyó a eliminar privilegios financieros que favorecían el desvío de recursos públicos y fomentaban la opacidad, o, como sostengo en el presente capítulo, se desconoció parte del camino andado para normar el funcionamiento de organismos que requieren marcos de actuación propios.

¿Qué establecía al respecto la normatividad vigente en 2020? En su artículo primero (DOF, 2002), la LCYT indicaba que tenía como objetivo “Regular los apoyos que el Gobierno Federal está obligado a otorgar para impulsar, fortalecer y desarrollar la investigación científica y tecnológica en general en el país” (numeral I), “Determinar los instrumentos mediante los cuales el Gobierno Federal cumplirá con la obligación de apoyar la investigación científica y tecnológica” (numeral II) y “Regular la aplicación de recursos autogenerados por los centros públicos de investigación científica y los que aporten terceras personas, para la creación de fondos de investigación y desarrollo tecnológico” (numeral VIII).

Posteriormente, los artículos 47 y 48 establecían que las entidades paraestatales cuyo objeto predominante consistiera en realizar actividades de investigación científica y tecnológica, serían consideradas CPI con autonomía de decisión técnica, operativa y administrativa. Las bases para establecer y operar los FIDC se detallaban en el artículo 50, el cual, entre otras cosas, indicaba que se constituirían con recursos autogenerados y podrían recibir aportaciones de terceros (numeral II) y facultaba a sus órganos de

gobierno a establecer las reglas de operación de los fondos (numeral v) que se administrarían bajo la figura de fideicomisos (numeral i).

Las reformas publicadas en el DOF el 12 de junio de 2009 (*DOF*, 2009), reglamentaban que su objetivo sería:

Financiar o complementar financiamiento de proyectos específicos de investigación, de desarrollo tecnológico y de innovación, la creación y mantenimiento de instalaciones de investigación, su equipamiento, el suministro de materiales, el otorgamiento de becas y formación de recursos humanos especializados, la generación de propiedad intelectual y de inversión asociada para su potencial explotación comercial, la creación y apoyo de las unidades de vinculación y transferencia de conocimiento, el otorgamiento de incentivos extraordinarios a los investigadores que participen en los proyectos, y otros propósitos directamente vinculados para proyectos científicos, tecnológicos o de innovación aprobados. Asimismo, podrá financiarse la contratación de personal por tiempo determinado para proyectos científicos, tecnológicos o de innovación, siempre que no se regularice dicha contratación posteriormente.

También prohibían que los recursos se usaran para gastos fijos de administración e indicaban que se ejercerían conforme a las reglas de operación de los fondos, criterios, procedimientos y mecanismos expedidos por los órganos de gobierno de los CPI y a las disposiciones administrativas que estimaran necesario expedir la Secretaría de la Función Pública (SFP) o la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). A lo anterior se añadía la fiscalización por parte de la Auditoría Superior de la Federación (ASF).

En suma, los fideicomisos de los CPI estaban respaldados por un instrumento jurídico de carácter general y por reglas de operación particulares que indicaban claramente sus límites y alcances en términos de gestión. La discrecionalidad y opacidad por ausencia de controles institucionales quizá existiera en contratos similares no obligados a la rendición de cuentas (Sandoval, 2005 y 2007) o con la capacidad para eludirla (Salvatierra, 2015), pero ese no era el caso de los CPI.

La fortaleza o debilidad de las instituciones depende sólo en parte de las normas, reglas y procedimientos que deberían guiar su actuar; sin embargo, esa estructura formal es la base para resolver las necesidades y cumplir las expectativas que impulsaron su diseño (Brinks, Levitsky y Murillo, 2020; Helmke y Levitsky, 2004). Así entiendo el soporte legal que permitía

armonizar requerimientos financieros específicos de los CPI con controles necesarios en el manejo del erario público. Lejos de evadir estos últimos, la LCYT daba una salida rigurosamente vigilada a la generación y ejercicio de recursos propios, por ello desconcierta el impulso a una reforma que, ignorando las razones puestas sobre la mesa para rectificar el camino, modificó el primer párrafo del artículo 23, derogó su segundo párrafo y el artículo 50, además de las fracciones IV y VII del artículo 56.

### CRÓNICA DE UN ADIÓS ANUNCIADO...

El proceso que llevó a la extinción de los fideicomisos pasó por varias etapas. Desde un inicio, los CPI afectados solicitaron que se les exceptuara de la medida y, en primera instancia, sus gestiones tuvieron éxito, pero el gusto duró poco, sin refutar los argumentos que llevaron a eximirlos del decreto promovido por el ejecutivo federal, los integrantes de la mayoría legislativa votaron meses después a favor del dictamen que consumó la desaparición de los FIDC.

El giro podría explicarse en función de una sana división de poderes que inclinó la balanza para corregir el rumbo. En abstracto, tal escenario sería plausible, máxime si, como aquí se ha argumentado, los andamiajes institucionales son productos contingentes del choque entre fuerzas, proyectos e intereses que tiran en direcciones encontradas. Procesar disputas políticas en espacios diseñados para la deliberación y dejar la última palabra a las posturas mayoritarias forma parte de los principios que norman a los regímenes con formas de gobierno afines a la democracia representativa.

¿Por qué entonces cuestionar el sentido democrático de la reforma publicada el 6 de noviembre de 2020 en el *DOF*? Para responder a ello parto de los planteamientos sobre la racionalización del poder político que ha desarrollado Nora Rabotnikoff (2005 y 2006). Asumir los límites de modelos normativos que desde el concepto eluden la realidad y, a la vez, evitar los riesgos de caer en el extremo contrario bajo el supuesto de que la esencia de la política está marcada por la necesidad de ensuciarse las manos, ayuda a situar el análisis.

Estamos frente a dos caras de la misma moneda que convendría recuperar de manera integral. Decirlo es sencillo, ponerlo en práctica no tanto, de allí que los desafíos para un ejercicio democrático del poder suelen señalarse adjudicando culpas a las desviaciones morales de la *real politik* o bien

a la autocontención de las elaboraciones teóricas sobre el tema. Es cierto que las contradicciones que atraviesan el ejercicio de la ciudadanía remiten a brechas que tal vez nunca logren cerrarse; sin embargo tampoco se traducen en la ruptura tajante entre el ser y el deber ser de la *praxis* política (Guillén y Ortega, 2021). En ese sentido, es válido aspirar a la construcción de consensos a través de espacios formales de participación-representación, incluso si, como en el caso que nos ocupa, el recurso legal de las mayorías parlamentarias genera legitimidades cuestionadas.

La legitimidad es rastreable en función de parámetros normativos, procedimentales y de responsividad propios de politicidades tejidas sobre múltiples arenas, a distintas escalas y con distintos ritmos, todo ello en función de expectativas e intereses divergentes que se disputan la representación de lo público (Guillén y Monsiváis, 2017). Dado el carácter maleable de las concepciones sobre ese espacio común que se construye desde el conflicto y el pluralismo propio de nuestras sociedades (Rabotnikoff, 2005), el sentido democrático de la legitimidad a la que se apela está en el centro de la disputa.

La falta de criterios universalmente aceptados para medir qué erosiona y qué robustece a las democracias de carne y hueso dificulta, sin anular, el ejercicio de reflexión al que convoca el presente volumen. Además de las precisiones hasta aquí adelantadas, avanzar en ello requiere claridad respecto a los puntos de comparación. Lo primero sería reconocer que en México continúan vigentes prácticas autoritarias que durante buena parte del siglo xx apuntalaron la hegemonía priista. Las alternancias partidarias en los cargos de representación son resultado de una apertura del juego electoral que, con todo y su valor en términos de aspiraciones democráticas, no equivalen a que estas últimas se materialicen. Los colores con los que se ilustra la nueva pluralidad esconden la continuidad de añejas estructuras, actores e interacciones (Guillén, 2012).

El escenario se puede caracterizar como autoritarismo competitivo, como democracia inacabada o con algún otro concepto acuñado para interpretar los diversos procesos de transición a la democracia, el punto es que, acceder a elecciones abiertas constituye tan sólo una de las variables de ecuaciones sociales cuya complejidad, desde hace tiempo, se ha señalado en los acercamientos a la realidad latinoamericana (Ortega, 2013). El sello híbrido de regímenes políticos que siguen rutas distintas a las marcadas por las experiencias de democratización clásicas (Carothers, 2002; Garretón, 1997; Levitsky y Way, 2004), más que un obstáculo a zanjarse, es producto

de la refuncionalización de prácticas que mantienen la apuesta por un horizonte democrático, aun cuando desafíen parte de sus reglas (Guillén y Ortega, 2021).

El análisis de cada recorrido desde su historicidad no implica que todo intercambio político que se autodenomine democrático lo sea. Las propuestas para evaluar cercanías y lejanías con el autoritarismo (Levitsky y Way, 2004; Schedler, 2006; Szmolka, 2010) ayudan a identificar conquistas y desafíos que rebasan el plano normativo y ofrecen herramientas heurísticas para establecer matices de realidades que están lejos de ser blanco o negro (Coppedge, 2012; Mainwaring y Pérez, 2007; Morlino, 2014; Munk, 2007). Ubicar las debilidades y fortalezas institucionales también abona a ello (Murillo, Levitsky y Brinks, 2021).

Los estudios a nivel de régimen –por sector o por institución– pueden utilizar uno o varios de los parámetros que tales teorías proponen; en el caso de México ha predominado la construcción de indicadores agregados para caracterizar las peculiaridades de nuestra vida política. La derrota del priismo en las elecciones presidenciales del año 2000 sirve como punto de referencia y, sea como sinónimo de una transición con retos por delante (Aguayo, 2010; Méndez, 2007; Merino, 2003; Reyna, 2006; Woldenberg, 2012) o cuestionando hasta dónde las bases del régimen cambiaron a partir de entonces (Rodríguez, 2009; Córdova, 2009), la alternancia partidaria que tuvo lugar ese año marca un antes y un después.

Desde ambas perspectivas queda claro que las pulsiones autoritarias no surgieron en 2018, pero después del triunfo morenista tampoco se las erradicó. Su existencia y peso a nivel de régimen escapa a los objetivos del presente trabajo, interesa rastrearlas en el proceso de reforma que condujo a la extinción de los fideicomisos de los centros CONACYT. Dicha extinción se echó a andar con una iniciativa presidencial que subrayaba el compromiso de la administración pública federal con la “Austeridad Republicana, lo que implica combatir el despilfarro de los bienes y recursos nacionales, y la administración de los recursos con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que están destinados”, de allí la necesidad de “analizar la permanencia de fideicomisos y fondos públicos” y la instrucción de que “los recursos públicos que los integren sean enterados en términos de las disposiciones aplicables a la Tesorería de la Federación y se lleven a cabo los procesos para su extinción” (DOF, 2020a).

En el artículo 1 se aclaraba que la medida se aplicaría a “los fideicomisos públicos sin estructura orgánica, mandatos o análogos de carácter

federal en los que funjan como unidades responsables o mandantes” y en el 3 se facultaba a la SHCP “para resolver las excepciones a lo previsto en el artículo anterior en consulta con la Secretaría de la Función Pública”, ello “previa solicitud debidamente fundada y justificada que presente el Titular del ejecutor de gasto al Titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público”. El artículo 5 especificaba cuáles eran susceptibles de ser excluidos del decreto: “aquellos fideicomisos públicos, mandatos o análogos constituidos por mandato de Ley o Decreto legislativo y cuya extinción o terminación requiera de reformas constitucionales o legales, así como los instrumentos jurídicos que sirvan como mecanismos de deuda pública, o que tengan como fin atender emergencias en materia de salud o cumplir con obligaciones laborales o de pensiones” (DOF, 2020a).

Los CPI solicitaron que se les aplicara el criterio de excepción contemplado por el decreto. La respuesta positiva llegó a través de la titular del CONACYT, quien informó a los titulares de los CPI que “la Procuraduría Fiscal de la Federación ha emitido el oficio No 529-I-028/20 con fecha 30 de abril 2020, en el que comunica la excepción del Decreto de los Fondos de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico de los CPI”. La decisión era resultado de los acuerdos alcanzados con la SHCP y la SFR, y se fundamentaba en el artículo 9 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria que reconocía a la LCYT como marco legal de los FIDC (Oficio A000/105/2020, 2020).

Sin embargo, cuando se conformó el paquete de reformas legales necesarias para extinguir los fideicomisos contemplados por el decreto, quedaron incluidos los CPI. Carezco de elementos para explicar las razones del viraje, me inclino a pensar que hubo un forcejeo político que terminó por decantarse en contra de los CPI, y de paso evidenció la fragilidad democrática de los procedimientos institucionales para resolver disputas por el sentido de lo público, con base en la combinación de normas democráticas y prácticas autoritarias.

El discurso oficial colocó en el centro la necesidad de cerrar espacios que solapaban la corrupción. La vertiente económica (apuntalar el presupuesto federal en el marco de la pandemia provocada por el virus SARS-Cov-2) pasó a segundo plano y el acento se colocó en las malas prácticas y opacidad asociadas con el uso de una figura del derecho privado para el manejo de los asuntos públicos.

Los dichos no se acompañaron de pruebas, ni el posterior debate legislativo se sustentó en ellas, en cambio, se recurrió a descalificaciones

genéricas, destacando que la secrecía legal propia del primero era inadmisibile en el ámbito de los segundos. De acuerdo con la lectura que desde la SFP se hacía del tema, ignorar este principio generaba una “mezcla tóxica” que abría la puerta para el ejercicio autónomo de recursos provenientes del presupuesto de la federación obligados a rendir el mismo tipo de cuentas que el resto, por ello “el presidente de la República ha determinado que se avance con esta ley y con la extinción de la figura, no de los recursos, los recursos están ahí, nada más que vuelven a su origen. ¿Cuál es su origen? El presupuesto, el ejercicio de los asuntos públicos” (Sandoval, 2020).

La ley en cuestión era la Ley Federal de Austeridad Republicana (LFAR) y la cita anterior remitía a la falta de eficiencia de los gobiernos previos en la aplicación del gasto y a la utilización de los fideicomisos como bolsas chicas que salvaban los subejercicios. También se hacía mención a la exigencia de su artículo 17 para que no hubiera fideicomisos que manejaran la salud, la educación, ni las seguridades social y pública (Sandoval, 2020).

En efecto, el artículo prohibía que los sectores enumerados constituyeran o celebraran fideicomisos o mandatos que no se encontraran previstos en ley, decreto o tratado internacional. Para los demás casos sólo podría hacerse previa autorización de la SHCP. Sin embargo, a mi juicio, más que vetar los existentes, que quedaron obligados a que las aportaciones o incorporaciones de fondos a su patrimonio “serán públicos y no gozarán de la protección del secreto o reserva fiduciarios para efecto de su fiscalización”, lo que se restringió fue la apertura de nuevos instrumentos (DOF, 2019).

El artículo 8 transitorio abona a esta interpretación y proporciona indicios de que el proyecto original para cumplir con el mandato de austeridad en el gasto público proponía reordenar los fideicomisos con base en diagnósticos más elaborados:

En un plazo de hasta ciento ochenta días hábiles posteriores a la entrada en vigor del presente Decreto, las Secretarías de la Función Pública y de Hacienda y Crédito Público analizarán la normatividad, las estructuras, patrimonio, objetivos, eficiencia y eficacia de los fideicomisos públicos, fondos, mandatos públicos o contratos análogos que reciban recursos públicos federales. El análisis será publicado a través de un Informe, el cual será remitido a la Cámara de Diputados. El resultado correspondiente a cada fideicomiso deberá ser tomado en cuenta por el Poder Ejecutivo Federal para la elaboración del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente (DOF, 2019).



Sin claridad sobre cuáles fideicomisos serían extinguidos, ni sobre los montos que se recaudarían derivado de ello, se modificó la estrategia. Para cumplir la instrucción del ejecutivo se contaba con la docilidad de la mayoría parlamentaria y la ruta legal a seguir no parecía problemática: “se puede hacer esta transferencia directa a la Tesorería de la Federación de forma sencilla. Simplemente, las excepciones aplicarán una vez que tengamos el análisis para ver cuáles serán viables y cuáles no” (Sandoval, 2020).

El tiempo se ha encargado de demostrar que el asunto era más complejo de lo previsto. Al amparo de un presidencialismo que se remonta en la historia (Carpizo, 2002; Escamilla y Cuna, 2014; Luján, 2017; Rivera y Rivera, 2019) y cuya capacidad para recobrar espacios perdidos también es rastreable después de 2018, las instituciones responsables de ajustar el marco legal e interpretarlo para dar salida al decreto quedaron reducidas a una suerte de oficialía de partes. Sólo desde posturas verticales llevadas al extremo parecía plausible que se cumpliera el plazo de trece días, a partir del 2 de abril, que se publicó la medida, y el 15 de abril, que era la fecha máxima indicada para que todos los recursos públicos federales de los fideicomisos e instrumentos análogos que desaparecerían se hubieran concentrado en la Tesorería.

La aprobación de la reforma en *fast track* resultó imposible. Las muestras de inconformidad que representantes de sectores con influencia mediática posicionaron en la esfera pública y la existencia de marcos legales difíciles de obviar influyeron en el alargamiento de los plazos originalmente previstos, por lo que las estrategias para concretar la reforma tuvieron que ajustarse.

Ni los ejes discursivos para defender la medida, ni la certeza de que en el legislativo acataría la decisión presidencial cambiaron, pero en el Congreso se abrió la posibilidad de escuchar a la ciudadanía. La oferta de realizar un parlamento abierto sobre el tema implicó congelar la iniciativa de extinguir los fideicomisos presentada ante la Comisión Permanente de la Cámara de Diputados bajo dos premisas: “La pandemia ha profundizado la necesidad de que el gobierno federal cuente con recursos, tanto para atender la emergencia sanitaria, como para enfrentar las duras consecuencias económicas y sociales”, y el compromiso de dar continuidad a los objetivos de la LFA “que permite eliminar la opacidad, la discrecionalidad y la nula rendición de cuentas que ha caracterizado a estas figuras financieras” (Intervención, 2020).

Junto con los cuestionamientos por la improvisación y la falta de claridad del decreto presidencial, se señalaron los riesgos de una lógica que demonizaba a la herramienta por el uso que pudiera dársele. Ante el impacto en términos de publicidad que alcanzaron las voces opositoras, el coor-

dinador del grupo parlamentario de MORENA y la diputada que presentó la propuesta reconocieron que se había cometido un error al pensar que la medida se entendería más fácilmente, nunca se contempló que el diagnóstico pudiese estar equivocado, y ofrecieron escuchar las distintas posiciones sobre el tema (Conferencia, 2020a).

La disposición al diálogo es condición *sine qua non* de la política, cuando se asume desde el poder y a través de mecanismos institucionales, abona a la construcción de intercambios prodemocráticos. En ese sentido, congelar la iniciativa y generar espacios para el debate fue una respuesta alentadora a las críticas recibidas, el problema es que, en lugar de entrar a la esencia de estas últimas, la contraargumentación se centró en que, ni los fondos ni los programas que dependían de ellos, desaparecerían, por lo que los temores al respecto eran infundados, y en que los fideicomisos eran una fuente de corrupción creada por los gobiernos anteriores.

Dado que la distancia entre representantes y representados no es privativa de México, ampliar los canales y alcances de la participación política que se procesa por la vía partidaria es hoy por hoy una necesidad extendida. En ese contexto, surge la figura de los parlamentos abiertos; su misión es tender puentes entre los electores y sus congresos, para lo cual estos últimos deben, entre otras cosas, incorporar en sus procedimientos a la sociedad, transparentar y justificar sus decisiones, estar dispuestos al escrutinio y fiscalización, en suma, aprovechar los canales de comunicación propios de la era digital para mantener una interacción constante con la ciudadanía y, sobre todo, que ello se traduzca en resultados legislativos (Puente, 2021).

Bajo tales supuestos, sostengo que la invitación a voces discordantes para enriquecer el debate parlamentario sobre la desaparición de los fideicomisos no produjo un ejercicio deliberativo de corte democrático, se apeló a la figura, pero se la despojó de sentido. En las actas camerales constará la voluntad de diputadas y diputados morenistas para oír argumentos a favor y en contra de su iniciativa, pero también de ellas se desprenderá la ausencia de un diálogo que dejara de ser de sordos. A juzgar por lo sucedido, parecería que la decisión ya se había tomado, se difirió para bajar el tono a las protestas y para revestirla de legitimidad en el marco de una conversación pública polarizada.

Esta última, más que aglutinar bandos alrededor de posicionamientos de izquierda o de derecha, ha cobrado fuerza en torno al titular del poder ejecutivo federal (Martínez, Maldonado y Parás, 2022), de allí que, mientras para buena parte de sus seguidores, el criterio que legitima el sentido

democrático de cualquier medida proviene del respaldo presidencial, en el otro extremo ocurre lo contrario. En el seno de la sociedad podemos identificar un abanico de posturas entre ambos polos, pero los matices se desdibujan cuando dirigimos la mirada a la esfera política.

A manera de hipótesis, sostengo que los vaivenes respecto a la posibilidad de que los CPI conservaran sus fideicomisos se dieron en el marco de la disputa por ganar el favor del presidente hacia opiniones divergentes sobre el tema. Además del Oficio (2020) con el que en un primer momento se comunicó la respuesta favorable por parte de las SHCP y SFP, respalda esta idea el pronunciamiento firmado el 15 de abril por los coordinadores de todos los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados. El giro de 180° de los argumentos que allí se desarrollaron respecto a los que utilizaron MORENA y sus aliados para defender la iniciativa de reforma, demostró que contradecir a su líder máximo estaba fuera de cuestión, no sólo por temor a posibles represalias en lo individual, sino porque habrían emitido señales de desconfianza en su criterio para resolver las disputas por el sentido democrático de las decisiones públicas.

El poco valor de la deliberación como estrategia para construir consensos y la dificultad para identificar puntos de encuentro cuando los discursos se polarizan sirvieron de caldo de cultivo para que, en el caso que nos ocupa, se impusiera la instrucción presidencial bajo normas democráticas y mediante prácticas autoritarias. El resultado fue la pérdida de un instrumento financiero útil para asegurar la continuidad del trabajo científico y tecnológico, y de paso se dio marcha atrás en el reconocimiento a la especificidad de los organismos públicos que tienen como función construir y transmitir conocimiento.

Las razones que las y los coordinadores de todas las fracciones parlamentarias adujeron en abril para apoyar la solicitud de los CPI eran, y siguen siéndolo, incontrovertibles: “son en suma recursos que han tenido como objetivo la realización de proyectos científicos, tecnológicos y de innovación, así como el fortalecimiento de las capacidades locales en la materia, asimismo han impulsado la vida y operación de los Centros Públicos” (Pronunciamiento, 2020). Ante la necesidad de potenciar “el talento, el capital humano y la investigación” para enfrentar la crisis sanitaria derivada de la pandemia “nos pronunciamos por que la Secretaría de Hacienda, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, la Secretaría de la Función Pública y las demás instancias competentes garanticen los recursos para Ciencia y

Tecnología, y a la vez se cumpla el objetivo de eficiencia y eficacia de los mismos” (Pronunciamento, 2020).

También respaldaron la idea de que: “El quehacer científico tiene una planeación y un ejercicio de gasto con especialización y sus resultados no siempre son inmediatos” (Pronunciamento, 2020), así como la fundamentación legal para conservar los fideicomisos de los CPI:

La petición que hacemos a dichas dependencias gubernamentales está basada en los supuestos de excepción establecidos en el propio decreto. El Artículo 5 señala que el decreto no aplica a fideicomisos constituidos por mandato de ley o Decreto legislativo, y cuya extinción o terminación requiera de reformas constitucionales o legales, por lo que las disposiciones no aplican a los fideicomisos establecidos conforme a la Ley de Ciencia y Tecnología, por tratarse de Fondos CONACYT o Fondos de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico que tienen una naturaleza y regulación especial (Pronunciamento, 2020).

Durante las sesiones de parlamento abierto no se refutaron estos argumentos, ni se contradijo a los titulares de los CPI cuando enfatizaron que el manejo de sus fideicomisos era transparente y estaba fiscalizado. El buen uso de recursos autogenerados, que lejos de mermar el presupuesto federal lo complementaban, se ilustró con ejemplos que abarcaban desde innovaciones tecnológicas hasta conocimiento de frontera. Entre los beneficios de operar este tipo de recursos bajo reglas acordes con los requerimientos de la investigación científica y tecnológica, no por ello menos estrictos en términos del escrutinio público, se incluyeron el mantenimiento, operación y sustitución de equipo y el desarrollo de proyectos transanuales que, de otra forma, hubiese sido imposible realizar.

El dictamen (2020) elaborado por la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública y aprobado por el pleno de la Cámara de Diputados con el voto en contra de la oposición partidaria, destacaba los ejercicios de Parlamento Abierto realizados “con la finalidad de tener una perspectiva más clara de las implicaciones de la iniciativa” (p. 11). Sus “principales aportaciones”, como de manera literal se enuncian, muestran un recuento de las razones por las que los fideicomisos de los CPI no deberían extinguirse (Dictamen, 2020, p. 13).

Resulta curioso, por decir lo menos, que en primera instancia se recuperen como un aporte las razones expuestas los días 4 (Parlamento, 2020a),

18 (Parlamento, 2020b) y 26 (Parlamento, 2020c) de junio y después se las ignore por completo (Dictamen, 2020, pp. 21-25). El voto de la mayoría parlamentaria que respaldó “los cambios propuestos, con algunas modificaciones, a fin de tener mayor transparencia en el uso de sus recursos”, sin que ello implicara “que la atención al sector de ciencia y tecnología esté en riesgo” (Dictamen, 2020), estaba decidido desde que se emitió el decreto presidencial. Como en una pieza literaria de mala factura, el final de la historia era previsible, por más que se incluyesen pistas apuntando en otra dirección. Traducido el símil al ámbito de lo político, la crónica hasta aquí desarrollada ilustra cómo en el seno del poder legislativo se violentó el espíritu de un ejercicio diseñado con objetivos prodemocráticos para legitimar, a través de él, prácticas que le son contrarias.

## A MANERA DE CONCLUSIÓN

El adiós a los fideicomisos de los centros CONACYT se concretó en el Senado de la República. Sin la presión mediática que orilló al coordinador de los diputados de MORENA a convocar a un parlamento abierto, el ejercicio no se replicó en la Cámara Alta. A juzgar por lo sucedido previamente, el resultado tampoco hubiese variado. Los argumentos a favor y en contra permanecieron inamovibles, la posibilidad de llevar el debate al Congreso, más que reflejar vocación deliberativa, fue parte de la estrategia para dotar de apariencia democrática una reforma que se decidió y ejecutó desde lógicas autoritarias.

La aprobación senatorial al dictamen enviado por los diputados fue precedida de protestas dentro y fuera del recinto oficial. Ante la imposibilidad de sesionar en este último, por encontrarse bloqueados los accesos, se habilitó como sede alterna la casona de Xicoténcatl, donde, en medio del cerco policiaco con el que se la rodeó, y de fuertes cuestionamientos por parte a la bancada opositora a los que se sumó en bloque el Partido del Trabajo (PT), tras doce horas de debate, 61 legisladores respaldaron la eliminación de 109 fideicomisos y 51 votaron en contra (Senado, 2020; Votaciones, 2020).

El titular del poder ejecutivo aplaudió el resultado. Lo hizo desde su conferencia matutina, reiterando que los fideicomisos habían sido un foco de corrupción y que quienes los defendían, defendían la corrupción. Agregó que deberían disculparse, pero era tanta “su ambición al dinero y

la prepotencia y las malas costumbres”, que “enseñaban el cobre”. Para ejemplificar el mal manejo que en el pasado se había hecho de ellos y la opacidad que los caracterizaba, participaron la y los titulares de distintos organismos públicos, incluido el CONACYT. El presidente también comentó que había ordenado una auditoría financiera y técnica y que, en función de sus resultados, de ser el caso, se presentarían denuncias penales en la Fiscalía General de la República. El plazo que ofreció para contar con esa información fue a más tardar de tres meses (Conferencia, 2020b).

Al día de hoy, que yo sepa, no hay ningún proceso abierto contra los implicados en los supuestos actos de corrupción que en ese momento se detallaron. Además, al encontrarse pendiente el análisis de los FIDC, según se dijo allí mismo, no fueron incluidos en el recuento de fideicomisos del ramo 38 indebidamente usados, ni después se ha hecho público el hallazgo de posibles anomalías, poco importó, de todas formas, están contemplados en la reforma publicada como decreto en el *DOF*, después de haber sido aprobada por las Cámaras de Diputados y de Senadores (*DOF*, 2020b).

El 9 de noviembre 2020 se cerró un capítulo de nuestra historia institucional y política. La fragilidad del diagnóstico que lo propició y la lógica autoritaria que lo alimentó favoreció el manejo errático de los procesos a los que dio lugar. Si bien el decreto presidencial instruía para que “a más tardar el día 15 de abril del presente ejercicio fiscal” fueran concentrados en su totalidad en la Tesorería de la Federación (*DOF*, 2020a), el traslado a las arcas gubernamentales de los recursos provenientes de los fideicomisos dio muestras, desde el inicio, de ser una tarea cuesta arriba (CEFP, 2021; FUNDAR, 2021) que, tres años después, al momento de escribir estas líneas, todavía no concluye.<sup>2</sup>

Sólo haciendo caso omiso de la complejidad técnica y jurídica del cambio que se echó a andar podía pensarse que, para llevarlo a buen puerto, bastaba que la cabeza del ejecutivo lo ordenara, yerro particularmente destacable si consideramos que la *LFAR*, expedida unos meses antes, contemplaba un reordenamiento más sistemático de los fideicomisos públicos (Mendoza y Vivanco, 2020).

<sup>2</sup> A. Vázquez, “Aún operan 37 fideicomisos pese a ordenar su extinción”, *Reforma*, 2 de noviembre de 2022. Recuperado de <https://www.reforma.com/aun-operan-37-fideicomisos-pese-a-ordenar-su-extincion/ar2496961>; D. Villanueva, “Casi sin recursos y en vías de desaparecer, 34 fideicomisos públicos”, *La Jornada*, 15 de febrero de 2023, p. 21; D. Lastiri y D. Escobar, “Ministro de la Corte propondrá rescatar dos de los fideicomisos eliminados por AMLO”, *Proceso*, 11 de marzo de 2024. Recuperado de <https://www.proceso.com.mx/nacional/2024/3/11/ministro-de-la-corte-propondra-rescatar-dos-de-los-fideicomisos-eliminados-por-amlo-325432.html>

Se optó por usar el hacha en lugar del bisturí, y ello, además de cobrar facturas en términos de eficiencia político-administrativa, jugó en contra de los FIDC. Los argumentos para defender la permanencia de estos últimos siguen vigentes; el tiempo ha dado la razón a quienes planteaban que extinguirlos no se traduciría en beneficios económicos para el gobierno federal –a diferencia de otros fideicomisos, en este caso había cortapisas legales que impedían el traslado de sus fondos a la Tesorería de la Federación–, ni significaría un avance en la lucha frente a la corrupción. Como se había adelantado, los recursos que se liberaron pasaron a formar parte del patrimonio de los CPI; la desaparición de los FIDC simplemente los dejó sin el instrumento que, de manera fiscalizada, permitía el manejo de fondos autogenerados.

Aunque no a todos les afectó/afecta de la misma manera el desenlace de una muerte largamente anunciada, y cada cual conservó los montos de los que previamente disponía (véase anexo 2), los saldos a mediano y largo plazo en términos de gestión presupuestal son compartidos. Los CPI han seguido y seguirán trabajando, probablemente también seguirán entregando buenos resultados, pero los proyectos de investigación, docencia y difusión que quedaron sin hacerse; los equipos que se volverán, o ya se volvieron obsoletos; los convenios que hubiesen aportado recursos y dejaron de firmarse debido a la ausencia de una figura confiable para captarlos, son botones de muestra de que la medida representó un golpe para el futuro de la ciencia mexicana.

Al amparo del engranaje normativo que estructura nuestra democracia constitucional, en el Congreso de la Unión se acató la voluntad del presidente desechando las razones técnicas y jurídicas por las que la medida no era benéfica para la política pública. Probablemente, esta interpretación de lo sucedido pueda extenderse a otros fideicomisos, centrar la mirada sólo en los FIDC intentó mostrar a nivel micro distintas aristas de una reforma legal que, por lo menos en lo que a los CPI se refiere, estuvo lejos de cumplir los objetivos que supuestamente la alentaban.

Si hubiese que definir quién ganó, el triunfo correspondería al discurso construido alrededor de una cuarta transformación de la vida pública mexicana asociada con el combate a la corrupción y con acciones encaminadas en ese sentido. Desde el poder se obtuvo una victoria simbólica que, del otro lado de la balanza, llevó a “perder/perder”: perdieron los CPI que se quedaron sin un instrumento financiero útil para el mejor desarrollo de sus actividades y perdió la *praxis* democrática.

## ANEXO 1. CENTROS PÚBLICOS DE INVESTIGACIÓN CUYA CABEZA DE SECTOR ES EL CONACYT

<i>Nombre del centro</i>	<i>Año de creación</i>	<i>Sedes</i>	<i>Personalidad jurídica</i>
Instituto Nacional de Astrofísica, Óptica y Electrónica (INAOE)	1971	Puebla <sup>a</sup> Sonora	Organismo Público Descentralizado
Fondo para el Desarrollo de Recursos Humanos (FIDERH)	1971	Ciudad de México	Fideicomiso Público
Centro de Investigación Científica y de Educación Superior de Ensenada (CICESE)	1973	Baja California Norte <sup>a</sup> Baja California Sur Nuevo León	Organismo Público Descentralizado
Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS)	1973	Ciudad de México <sup>a</sup> Chiapas Nuevo León Oaxaca Veracruz Yucatán	Organismo Público Descentralizado
Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)	1974	Aguascalientes Ciudad de México <sup>a</sup>	Asociación Civil
Fondo de Información y Documentación para la Industria (INFOTEC)	1974	Ciudad de México	Fideicomiso Público
Instituto de Ecología (INECOL)	1974	Durango Michoacán Veracruz <sup>a</sup>	Asociación Civil
Centro de Investigaciones Biológicas del Noroeste (CIBNOR)	1975	Baja California Sur <sup>a</sup> Nayarit Sonora	Sociedad Civil
Centro de Investigación y Asistencia en Tecnología y Diseño del Estado de Jalisco (CIATEJ)	1976	Jalisco <sup>a</sup> Michoacán Nuevo León Yucatán	Asociación Civil



<i>Nombre del centro</i>	<i>Año de creación</i>	<i>Sedes</i>	<i>Personalidad jurídica</i>
Centro de Investigación en Química Aplicada (CIQA)	1976	Coahuila <sup>a</sup> Nuevo León	Organismo Público Descentralizado
Centro de Innovación Aplicada en Tecnologías Competitivas (CIATEC)	1976	Aguascalientes Estado de México Hidalgo Jalisco Querétaro <sup>a</sup> San Luis Potosí Tabasco	Asociación Civil
Centro de Investigación y Asistencia en Tecnología y Diseño del Estado de Jalisco (CIATEJ)	1976	Jalisco <sup>a</sup> Michoacán Nuevo León Yucatán	Asociación Civil
Centro de Tecnología Avanzada (CIATEQ)	1978	Aguascalientes Estado de México Hidalgo Jalisco Querétaro <sup>a</sup> San Luis Potosí Tabasco	Asociación Civil
Centro de Investigación Científica de Yucatán (CICY)	1979	Quintana Roo Yucatán <sup>a</sup>	Organismo Público Descentralizado
El Colegio de Michoacán (COLMICH)	1979	Michoacán	Asociación Civil
Centro de Investigación en Matemáticas (CIMAT)	1980	Aguascalientes Guanajuato <sup>a</sup> Nuevo León Yucatán Zacatecas	Asociación Civil
Centro de Investigaciones en Óptica (CIO)	1980	Aguascalientes Guanajuato <sup>a</sup>	Asociación Civil

<i>Nombre del centro</i>	<i>Año de creación</i>	<i>Sedes</i>	<i>Personalidad jurídica</i>
Centro de Investigación en Geografía y Geomática "Ing. Jorge L. Tamayo" (GEO) <sup>b</sup>	1980	Aguascalientes Ciudad de México <sup>a</sup> Querétaro Yucatán	Asociación Civil
Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora	1981	Ciudad de México	Organismo Público Descentralizado
Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo (CIAD)	1981	Chihuahua Hidalgo Nayarit Sinaloa Sonora <sup>a</sup>	Asociación Civil
El Colegio de la Frontera Norte (COLEF)	1982	Baja California Norte <sup>a</sup> Chihuahua Coahuila Nuevo León Sonora Tamaulipas	Asociación Civil
Centro de Ingeniería y Desarrollo Industrial (CIDESI)	1984	Baja California Estado de México Nuevo León Querétaro <sup>a</sup> San Luis Potosí	Asociación Civil
Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico en Electroquímica (CIDETIQ)	1991	Baja California Norte Querétaro <sup>a</sup>	Sociedad Civil
Corporación Mexicana de Investigación en Materiales (COMIMSA) <sup>c</sup>	1991	Campeche Ciudad de México Coahuila <sup>a</sup> Tabasco	Sociedad Anónima de Capital Variable <sup>b</sup>
Centro de Investigación en Materiales Avanzados (CIMAV)	1994	Chihuahua <sup>a</sup> Durango Nuevo León	Sociedad Civil

<i>Nombre del centro</i>	<i>Año de creación</i>	<i>Sedes</i>	<i>Personalidad jurídica</i>
El Colegio de la Frontera Sur (ECOSUR)	1994	Campeche <sup>a</sup> Chiapas Quintana Roo Tabasco	Organismo Público Descentralizado
El Colegio de San Luis (COLSAN)	1997	San Luis Potosí	Asociación Civil
Instituto Potosino de Investigación Científica y Tecnológica (IPICYT)	2000	San Luis Potosí	Asociación Civil

<sup>a</sup> Sede principal.

<sup>b</sup> Su constitución se remonta a 1980, año en que fue registrado como Ingeniero Jorge L. Tamayo A. C. En 1998, su nombre se modificó a Centro de Investigación en Geografía y Geomática “Ing. Jorge L. Tamayo”.

<sup>c</sup> A partir del 13 de noviembre de 2023, la Corporación Mexicana de Investigación en Materiales, Sociedad Anónima de Capital Variable, se transformó en Innova Bienestar de México, Sociedad Anónima Promotora de Inversión de Capital Variable, siendo sus siglas COMIMSA.

Fuente: elaboración propia con base principalmente en información consignada en la página de cada centro.

## ANEXO 2. RECURSOS EXISTENTES EN LOS FIDC AL CIERRE DE 2019

<i>Institución</i>	<i>Saldo de sus fideicomisos (mdp)</i>	<i>PEF 2020 (mdp)</i>	<i>Fideicomisos/ PEF 2020</i>
Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C. (CIDE)	352.16	379.57	92.8 %
Centro de Innovación Aplicada en Tecnologías Competitivas, A. C. (CIATEQ)	84.20	186.49	45.1 %
Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico en Electroquímica, S. C. (CIDETIQ)	30.65	113.02	27.1 %
El Colegio de la Frontera Norte, A. C. (COLEF)	71.56	312.86	22.9 %
Instituto de Ecología, A. C. (INECOL)	51.80	273.41	18.9 %
Centro de Investigación en Materiales Avanzados, S. C. (CIMAV)	33.11	188.72	17.5 %

<i>Institución</i>	<i>Saldo de sus fideicomisos (mdp)</i>	<i>PEF 2020 (mdp)</i>	<i>Fideicomisos/ PEF 2020</i>
Centro de Investigación Científica y de Educación Superior de Ensenada, B. C. (CICESE)	76.74	543.40	14.1 %
Centro de Investigación y Asistencia en Tecnología y Diseño del Estado de Jalisco, A. C. (CIATEJ)	22.20	191.81	11.6 %
Centro de Investigación en Química Aplicada (CIQA)	18.77	190.30	9.9 %
El Colegio de Michoacán, A. C. (COLMICH)	12.83	146.67	8.7 %
Centro de Investigaciones en Óptica, A. C. (CIO)	13.33	181.80	7.3 %
Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, A. C. (CIAD)	16.10	373.29	4.3 %
Centro de Tecnología Avanzada A. C. (CIATEQ)	10.46	274.62	3.8 %
Centro de Investigación en Matemáticas, A. C. (CIMAT)	6.43	185.14	3.5 %
El Colegio de la Frontera Sur A. C. (ECOSUR)	10.66	358.75	3.0 %
Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS)	8.96	308.26	2.9 %
Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora	4.65	184.20	2.5 %
El Colegio de San Luis, A. C. (COLSAN)	2.80	115.88	2.4 %
Centro de Ingeniería y Desarrollo Industrial A. C. (CIDESI)	5.65	304.43	1.9 %
Centro de Investigación Científica de Yucatán, A. C. (CICY)	4.62	270.61	1.7 %
Instituto Potosino de Investigación Científica y Tecnológica, A. C. (IPICYT)	1.32	139.58	0.9 %
Centro de Investigaciones Biológicas del Noroeste, S. C. (CIBNOR)	0.92	469.45	0.2 %
Instituto Nacional de Astrofísica, Óptica y Electrónica (INAOE)	0.04	336.97	0.0 %

Fuente: Núñez (2020).

## LISTA DE REFERENCIAS

- Aguayo, S. (2010). *Vuelta en U. Guía para entender y reactivar la democracia estancada*. México: Taurus.
- Azuela, L. F. y Vega, R. (2015). Ciencia y público en la ciudad de México en la primera mitad del siglo XIX. *Asclepio*, 67(2), 109.
- Brinks, D. M., Levitsky, S. y Murillo, M. V. (2020). The political origins of institutional weakness. En D. M. Brinks, S. Levitsky y M. V. Murillo (eds.). *The political origins of institutional weakness in Latin America* (pp. 1-40). Cambridge: Cambridge University Press.
- Carothers, T. (2002). The end of the transition paradigm. *Journal of Democracy*, 13(1), 5-21.
- Carpizo, J. (2002). *El presidencialismo mexicano*. México: Siglo XXI.
- Casas Guerrero, R. (2004). Ciencia, tecnología y poder. Elites y campos de lucha por el control de las políticas. *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, 11(35), 79-105.
- CEFP [Centro de Estudios de las Finanzas Públicas] (2021). *Situación actual de los fideicomisos públicos extinguidos y en proceso de extinción. 2020-2021/segundo trimestre*. México: Cámara de Diputados, LXV Legislatura. Recuperado de <https://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2021/cefp0462021.pdf>
- Conferencia de prensa de los diputados Mario Delgado y Dolores Padierna (2020a). Recuperado de [https://www.google.com/search?q=padierna+presenta+fideicomisos&oq=padierna+presenta+fideicomisos&gs\\_lcrp=EgZjaHJvbWUyBggAEEUYOTIHCAEQJRigAdIBCTEwMTU1ajBqN6gCALACAA&sourceid=chrome&ie=UTF-8#fpstate=ive&vld=cid:f9042891,-vid:\\_O8\\_ekauvUA](https://www.google.com/search?q=padierna+presenta+fideicomisos&oq=padierna+presenta+fideicomisos&gs_lcrp=EgZjaHJvbWUyBggAEEUYOTIHCAEQJRigAdIBCTEwMTU1ajBqN6gCALACAA&sourceid=chrome&ie=UTF-8#fpstate=ive&vld=cid:f9042891,-vid:_O8_ekauvUA)
- Conferencia de prensa del presidente Andrés Manuel López Obrador. Versión estenográfica (2020b). Recuperado de <https://www.gob.mx/presidencia/articulos/version-estenografica-conferencia-de-prensa-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-del-21-de-octubre-de-2020?idiom=es>
- Coppedge, M. (2012). *Democratization and research methods*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Córdova, A. (2009). La democratización de México. Alternancia o transición. En O. Rodríguez Araujo (ed.), *México, ¿un nuevo régimen político?* (pp. 89-120). México: Siglo XXI Editores.
- DOF [Diario Oficial de la Federación]. Decreto por el que se expiden la Ley de Ciencia y Tecnología y la Ley Orgánica del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (2002). Autor, 5 de junio (segunda sección), 65-89. Recupe-

rado de [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=727648&fecha=05/06/2002#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=727648&fecha=05/06/2002#gsc.tab=0)

DOF [Diario Oficial de la Federación]. Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Ciencia y Tecnología (2009). Autor, 12 de junio. Recuperado de [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5094366&fecha=12/06/2009#gsc.tab=0](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5094366&fecha=12/06/2009#gsc.tab=0)

DOF [Diario Oficial de la Federación]. Decreto por el que se expide la Ley Federal de Austeridad Republicana y se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (2019). Autor, 19 de noviembre. Recuperado de [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5579141&fecha=19/11/2019#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5579141&fecha=19/11/2019#gsc.tab=0)

DOF [Diario Oficial de la Federación]. Decreto por el que se ordena la extinción o terminación de los fideicomisos públicos, mandatos públicos y análogos. (2020a). Autor, 2 de abril. Recuperado de [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5591085&fecha=02/04/2020#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5591085&fecha=02/04/2020#gsc.tab=0)

DOF [Diario Oficial de la Federación]. Decreto por el que se reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas; de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo; de la Ley de Hidrocarburos; de la Ley de la Industria Eléctrica; de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; de la Ley General de Protección Civil; de la Ley Orgánica de la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero; de la Ley de Ciencia y Tecnología; de la Ley Aduanera; de la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario; de la Ley General de Cultura Física y Deporte; de la Ley Federal de Cinematografía; de la Ley Federal de Derechos; de la Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo; de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados; de la Ley General de Cambio Climático; de la Ley General de Víctimas y se abroga la ley que crea el Fideicomiso que administrará el Fondo de Apoyo Social para Extrabajadores Migratorios Mexicanos (2020b). Autor, 6 de noviembre. Recuperado de [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5604411&fecha=06/11/2020#gsc.tab=0](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5604411&fecha=06/11/2020#gsc.tab=0)

DellaPosta, D., Nee, V. y Oppen, S. (2017). Endogenous dynamics of institutional change. *Rationality and Society*, 29(1), 5-48.

Dictamen de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública. Anexo V (octubre, 2020). *Gaceta Parlamentaria*, xxiii(5621-V), 1-108. México: Cámara de Dipu-

- tados-Palacio Legislativo de San Lázaro. Recuperado de <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2020/oct/20201001-V.pdf>
- Escamilla, A. y Cuna, E. (2014). *El presidencialismo mexicano. ¿Qué ha cambiado?* México: Miguel Ángel Porrúa/UAM-I.
- FUNDAR (2021). *¿Qué ha pasado con los fideicomisos? Cifras 2021*. México: Autor. Recuperado de <https://fideicomisos.fundar.org.mx/wp-content/uploads/2021/07/Que-ha-pasado-con-los-fideicomisos-2021.pdf>
- Garretón, M. A. (1997). Revisando las transiciones democráticas en América Latina. *Nueva Sociedad*, 148, 20-29.
- Guillén, D. (2012). El discreto encanto del priismo: apuntes sobre realineamientos y alternancias a la mexicana. En V. A. Espinoza Valle y A. Monsiváis Carrillo (eds.), *El deterioro de la democracia. Consideraciones sobre el régimen político, lo público y la ciudadanía en México* (pp. 257-288). México: El Colegio de la Frontera Norte.
- Guillén, D. y Monsiváis, A. (eds.) (2017). A propósito de la legitimidad como desafío democrático. En *La legitimidad como desafío democrático: expectativas públicas, capacidades institucionales y descontentos ciudadanos en México* (pp. 15-32). México: El Colegio de la Frontera Norte.
- Guillén, D. y Monsiváis, A. (2022). Expectativas democráticas e instituciones en disputa. En D. Guillén y A. Monsiváis Carrillo (eds.), *Expectativas democráticas e instituciones en disputa* (pp.7-33). México: Instituto Mora.
- Guillén, D. y Ortega, J. (2021). ¿Ciudadanías clientelares? Una mirada a las prácticas políticas en Tlalpan. *Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad*, 28(80), 269-299.
- Helmke, G. y Levitsky, S. (2004). Informal institutions and comparative politics: a research agenda. *Perspectives on Politics*, 2(4), 725-740.
- Intervención de la diputada María de los Dolores Padierna Luna (2020). Cámara de Diputados. Recuperado de <https://www.senado.gob.mx/65/intervenciones/1326/22687>
- Levitsky, S. y Way, L. A. (2004). Elecciones sin democracia. El surgimiento del autoritarismo competitivo. *Estudios Políticos*, 24, 159-176.
- Levitsky, S. y Way, L. A. (2010). *Competitive authoritarianism. Hybrid regimes after the cold war*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Luján, D. (2017). Origen y evolución del presidencialismo en México. Instituciones informales, conflicto político y concentración del poder (1824-1917). *Revista de Historia (Concepción)*, 24(2), 145-174.
- Mainwaring, S. y Pérez, A. (2007). *Democracies and dictatorships in Latin America. Emergence, survival and fall*. Nueva York: Cambridge University Press.

- Munk, G. L. (ed) (2007). *Regimes and democracy in Latin America. Theories and methods*. Nueva York: Oxford University Press.
- Martínez, I., Maldonado, G. y Parás, P. (septiembre, 2022). ¿Cómo medir la polarización política a través de las emociones? *Nexos*. Recuperado de <https://redaccion.nexos.com.mx/como-medir-la-polarizacion-politica-a-traves-de-las-emociones/#.YzMTK9Q4qI8.twitter>
- Méndez de Hoyos, I. (2007). Transición y consolidación democrática en México, ¿es posible una regresión? *Revista de la Facultad de Derecho de México*, 57(247), 63-80.
- Mendoza, E. y Vivanco, M. (abril, 2020). AMLO y la extinción de los fideicomisos públicos. *Nexos*. Recuperado de <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/amlo-y-la-extincion-de-los-fideicomisos-publicos/>
- Merino, M. (2003). *La transición votada*. México: FCE.
- Morlino, L. (2014). *La calidad de las democracias en América Latina. Informe para IDEA Internacional*. San José: Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.
- Murillo, M. V., Levitsky, S. y Brinks, D. (2021). *La ley y la trampa en América Latina. Por qué optar por el debilitamiento institucional puede ser una estrategia política*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Núñez, L. (abril, 2020). Barrer a los fideicomisos y de paso llevarse a la ciencia. *Nexos*. Recuperado de <https://educacion.nexos.com.mx/barrer-a-los-fideicomisos-y-llevarse-de-paso-a-la-ciencia>
- Oficio A000/105/2020 (2020). *Dirigido a los titulares de los Centros Públicos de Investigación CONACYT. Firmado a la doctora María Elena Álvarez Buylla Roces*, [6 de mayo]. Archivo personal.
- Ortega, J. (2013). René Zavaleta: ecuación social y construcción hegemónica. *Estudios Latinoamericanos. Nueva Época*, 32, 101-113.
- Ostrom, E. (2005). *Understanding institutional diversity*. Princeton: Princeton University Press.
- Parlamento Abierto para Analizar Fondos de Ciencia y Tecnología (2020a) [Video]. YouTube. [https://www.youtube.com/watch?v=TBM8EeQCdIA&ab\\_channel=C%C3%A1maradeDiputados](https://www.youtube.com/watch?v=TBM8EeQCdIA&ab_channel=C%C3%A1maradeDiputados)
- Parlamento Abierto para Analizar Fondos de Ciencia y Tecnología (2020b). [Video]. YouTube. [https://www.youtube.com/watch?v=QoTa3LC1FtE&ab\\_channel=C%C3%A1maradeDiputados](https://www.youtube.com/watch?v=QoTa3LC1FtE&ab_channel=C%C3%A1maradeDiputados)



- Parlamento Abierto para analizar Fondos de Ciencia y Tecnología (2020c). [Video] YouTube. [https://www.youtube.com/watch?v=7GB0x6\\_9QUM&ab\\_channel=C%C3%A1maradeDiputados](https://www.youtube.com/watch?v=7GB0x6_9QUM&ab_channel=C%C3%A1maradeDiputados)
- Puente, K. (2021). El parlamento abierto en México. Estudio introductorio. En *El Congreso mexicano y el parlamento abierto. Transparencia, participación ciudadana, innovación, integridad y responsabilidad parlamentarias*, pp. 13-21. México: INAI.
- Pronunciamiento (2020). Garantizar los recursos para Ciencia y Tecnología es fundamental para enfrentar la crisis sanitaria. Boletines de la Cámara de Diputados. Recuperado de <https://comunicacionnoticias.diputados.gob.mx/comunicacion/index.php/boletines/garantizar-los-recursos-para-ciencia-y-tecnologia-es-fundamental-para-enfrentar-la-crisis-sanitaria#gsc.tab=0>
- Rabotnikof, N. (2005). *En busca de un lugar común. El espacio público en la teoría política contemporánea*. México: Instituto de Investigaciones Filosóficas-UNAM.
- Rabotnikof, N. (2006). Un ámbito común para discutir el “espacio público”: Respuesta a los comentaristas del libro *En busca de un lugar común*. *Revista Internacional de Filosofía Política*, 28, 209-212.
- Retana, Ó. G. (2009). La institucionalización de la investigación científica en México, breve cronología. *Ciencias*, 94, 46-51.
- Reyna, J. L. (2006). México: una democracia incipiente. En R. Cornejo (ed.), *En los intersticios de la democracia y el autoritarismo. Algunos casos de Asia, África y América Latina* (pp. 131-171). Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Rivera, J. F y Rivera, M. (2019). Presidencialismo mexicano, responsabilidades, poderes y controles. *Polis*, 15(1), 65-102.
- Rodríguez, O. (2009). Metamorfosis del régimen político mexicano, ¿irreversible? En O. Rodríguez (ed.), *México ¿un nuevo régimen político?* México: Siglo XXI Editores.
- Rodríguez, R. (abril, 2021). La desinversión en ciencia. *Nexos*. Recuperado de <https://educacion.nexos.com.mx/la-desinversion-en-ciencia/>
- Salvatierra, A. S. (2015). Transparencia en fideicomisos públicos. *Estudios en derecho a la información*, 2, 47-67.
- Sandoval, I. E. (2005). *Transparencia en fideicomisos, mandatos y actos jurídicos análogos*. México: IJ-UNAM. Recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2724/18.pdf>
- Sandoval, I. E. (2007). *Rendición de cuentas y fideicomisos: el reto de la opacidad financiera*. México: Auditoría Superior de la Federación. Cultura de la Rendición de Cuentas, número 10. Recuperado de [https://www.asf.gob.mx/uploads/63\\_Serie\\_de\\_Rendicion\\_de\\_Cuentas/Rc10.pdf](https://www.asf.gob.mx/uploads/63_Serie_de_Rendicion_de_Cuentas/Rc10.pdf)

- Sandoval, I. E. (2020). *Fideicomisos, similares a la partida secreta: Irma Eréndira Sandoval* [video]. YouTube [https://www.youtube.com/watch?v=gVaKnWrwWk8&ab\\_channel=NotimexTV](https://www.youtube.com/watch?v=gVaKnWrwWk8&ab_channel=NotimexTV)
- Schedler, A. (ed). (2006). *Electoral authoritarianism: the dynamics of unfree competition*. Boulder: Lynne Rienner.
- Senado de México (20 de octubre, 2020). *Sesión ordinaria de la Cámara de Senadores* [video]. YouTube [https://www.youtube.com/watch?v=z2vvM4GP6QA&ab\\_channel=SenadodeM%C3%A9xico](https://www.youtube.com/watch?v=z2vvM4GP6QA&ab_channel=SenadodeM%C3%A9xico).
- Szmolka, I. (2010). Los regímenes políticos híbridos: democracias y autoritarismos con adjetivos. Su conceptualización, categorización y operacionalización dentro de la tipología de regímenes políticos. *Revista de Estudios Políticos*, 147, 103-135.
- Thelen, K. y Conran, J. (2016). Institutional change. En O. Fioretos, T. Falleti y A. Sheingate (eds.), *The Oxford handbook of historical institutionalism* (pp. 75-99). Oxford: Oxford University Press.
- Votaciones. LXIV Legislatura. Tercer año de ejercicio. Primer periodo ordinario. Martes 20 de octubre (2020). Recuperado de <https://www.senado.gob.mx/65/votacion/3697>
- Woldenberg, J. (2012). *Historia mínima de la transición democrática en México*. México: COLMEX.



# DEMOCRACIA Y SISTEMA POLÍTICO



## REFORMAS DUPLÍCITAS: LA REFORMA ELECTORAL EN MÉXICO (2022-2023)

Alejandro Monsiváis Carrillo

“No son demócratas, no respetan la voluntad del pueblo, no actúan con rectitud, no aplican que al margen de la ley nada y por encima de la ley nadie”, así describió el presidente Andrés Manuel López Obrador (AMLO) al Instituto Nacional Electoral (INE) y al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) la mañana del 16 de agosto de 2021.<sup>1</sup> El presidente había comenzado diciendo: “Vamos a presentar una iniciativa de reforma. Está (*sic*) muy mal tanto el INE como el Tribunal Electoral.” Esta iniciativa promovería un “cambio completo, renovación tajante”. Ya algunas semanas antes había declarado que ni el INE ni el TEPJF estaban “haciendo bien las cosas”, que no eran “auténticos demócratas”, desde que habían cancelado las candidaturas a gobernador que había postulado su partido en los estados de Guerrero y Michoacán.<sup>2</sup>

A finales de abril de 2022, el presidente presentó una iniciativa de reforma constitucional en material electoral ante la Cámara de Diputados. Se trataba de una reforma ambiciosa, una renovación completa del sistema electoral, el “centro vital” de la democracia mexicana (Arteaga, 2022). No sólo sería una “renovación tajante” del INE y el TEPJF, sino también de la estructura de organización y justicia electoral en el país, las condiciones de competencia electoral y la forma de elegir representantes en las dos cámaras del Congreso, las presidencias municipales y las legislaturas locales.

<sup>1</sup> <https://www.gob.mx/presidencia/articulos/version-estenografica-conferencia-de-prensa-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-del-16-de-agosto-de-2021> [Consulta: 17 de junio de 2023.]

<sup>2</sup> EFE, “AMLO crítica al INE y al TEPJF: ‘No son demócratas auténticos’”, *Informador.mx*, 23 de julio de 2021. Recuperado de [www.informador.mx/mexico/AMLO-critica-al-INE-y-al-TEPJF-Nonon-democratas-autenticos-20210723-0057.html](http://www.informador.mx/mexico/AMLO-critica-al-INE-y-al-TEPJF-Nonon-democratas-autenticos-20210723-0057.html) [Consulta: 17 de junio de 2023.]

El argumento que se desarrolla en este capítulo es que las reformas promovidas por el presidente López Obrador y su partido representan un caso de reforma duplicita, un mecanismo de autocratización que consiste en promover cambios formales en las instituciones que persiguen objetivos opuestos a los declarados por sus promotores. Las reformas duplicitas son autocráticas en la medida en que fortalecen al poder ejecutivo y vulneran los principios de la democracia. En este caso, la iniciativa de reforma constitucional prometía una “democracia auténtica”, el fin de los “fraudes electorales”, presuntamente cometidos en complicidad con las autoridades electorales, y “austeridad republicana” en la organización electoral, con el objetivo de evitar el “derroche” y el “costo excesivo” de las elecciones. Esas mismas promesas apuntalaron el Plan B, la iniciativa de reforma legal que presentó el gobierno la misma noche en que fracasó la reforma constitucional en la Cámara de Diputados.

Sin embargo, esas reformas habrían producido el efecto opuesto. Habrían establecido condiciones propicias para el establecimiento de un autoritarismo competitivo, un régimen en el que el gobierno celebra elecciones, pero las restricciones a las libertades democráticas o el desnivel en las condiciones de competencia electoral hacen muy difícil para los partidos de oposición vencer a las y los candidatos oficiales (Levitsky y Way, 2010, y Schedler, 2002). México transitó a la democracia desde un autoritarismo competitivo mediante el sistema actual de instituciones electorales (Schedler, 2005). Las reformas de AMLO, incluyendo al Plan B, habrían desmantelado ese sistema, aunque dejaran su fachada institucional.

Mediante el análisis del proceso político asociado al Plan B, este estudio contribuye a analizar las estrategias engañosas de erosión de la democracia (Curato y Fossati, 2020). Si bien este es un caso de autocratización fallida, en el sentido de que las reformas promovidas por el gobierno fracasaron en dos momentos diferentes, también es un caso que ilustra la importancia que tiene la legitimación popular de cambios institucionales que favorecen la concentración de poder en el ejecutivo. En línea con el planteamiento inicial de este volumen, el presente capítulo aporta evidencia de que apelar a la democracia puede ser parte de una estrategia general para subvertirla. Es un hecho que, a pesar del fracaso de la reforma constitucional y el Plan B, el gobierno lopezobradorista continuó atacando a las instituciones y, en febrero de 2024, lanzó un Plan C como programa de reforma institucional que comprometía a la candidata presidencial del Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA) a continuar con la “transformación” autoritaria.

El presente texto se organiza de la siguiente manera: la primera sección del capítulo discute los conceptos centrales: autocratización, cambio institucional y reformas duplícitas. La segunda sección introduce los temas de este estudio: el papel que han desempeñado las instituciones de organización electoral en el establecimiento y desarrollo de la democracia mexicana. La tercera parte describe el episodio de reformas que tuvo lugar entre 2022 y 2023 en México. La cuarta analiza los propósitos expresos de esas reformas y los cambios formales que pretendía introducir. La quinta discute sus potenciales consecuencias, mostrando que habrían llevado al régimen político al borde de un autoritarismo competitivo. El texto concluye con una reflexión general.

## REFORMAS DUPLÍCITAS Y EROSIÓN DE LA DEMOCRACIA

Las reformas duplícitas son los cambios en las reglas formales que persiguen objetivos opuestos a los declarados. Es un tipo de cambio institucional en tanto que implica la modificación de leyes, reglamentos o estatutos que tienen el objetivo de modificar el comportamiento de los actores sujetos a esas reglas. Si bien la teoría institucional ha encontrado que existen reglas informales tan o más eficaces que las formales (Helmke y Levitsky, 2004), aquí el interés está puesto en las reglas formales, las cuales pueden ser débiles, ya sea por reemplazo continuo o por variaciones en su implementación (Brinks, Levitsky y Murillo, 2020). El supuesto es que el cambio institucional formal será aplicado y efectivo, en el sentido de que cambiará el equilibrio prevaleciente (Mahoney y Thelen, 2010 y 2015). En los términos de la teoría de la fortaleza institucional, una nueva regla o normatividad debe producir un cambio en el comportamiento colectivo en la dirección deseada, de tal forma que el nuevo estado de cosas sea diferente del estado de cosas prevaleciente antes de la introducción de ese cambio (Brinks, Levitsky y Murillo, 2020).

La característica distintiva del cambio institucional duplícito es la contradicción entre los motivos y propósitos enunciados como justificación de tal cambio y el estado de cosas resultante. Mientras la justificación de las reglas dice pretender una cosa, las nuevas instituciones producirán un efecto diferente, contrario y opuesto al de las intenciones declaradas. Esta contradicción no se debe al azar o a la contingencia, sino que es intrínseca al propósito de reforma institucional. De ahí su carácter tramposo o duplícito:



la intención es conseguir ciertos objetivos, aunque para hacerlo haya que edulcorar ese efecto o embellecerlo de alguna forma.

Las reformas duplícitas son una pieza clave en la caja de herramientas de los gobiernos que promueven la subversión de la democracia. Es decir, las reformas duplícitas son un mecanismo de autocratización. La autocratización es el proceso mediante el cual el régimen político pierde atributos democráticos (Lührmann y Lindberg, 2019; Maerz et al., 2023). La autocratización es un término que designa a procesos que se describen como “erosión”, “declive” o “retroceso” democrático (Tronco y Monsiváis, 2020; Tomini y Wagemann, 2018; Waldner y Lust, 2018). La autocratización puede observarse en restricciones o limitaciones en las libertades de expresión, asociación y participación; en las afectaciones en la integridad de las elecciones, o en el “ensanchamiento” del poder ejecutivo, es decir, la imposición de una hegemonía sobre el poder legislativo, judicial y los mecanismos de rendición de cuentas horizontal. Sin embargo, desde una perspectiva más amplia, la autocratización también abarca aspectos de la gobernanza y la cultura pública, en tanto que los mecanismos de control ciudadano del poder estatal se vean deteriorados o vulnerados. De esta manera, las acciones que reducen la transparencia y rendición de cuentas en el gobierno o favorecen diversas formas de exclusión política, también fortalecen un poder autocrático (Curato y Fossati, 2020).

La literatura que estudia los procesos de erosión democrática coincide en que la mayoría de los episodios de autocratización recientes han sido promovidos por actores concretos que se desempeñan como operadores (*drivers*) del retroceso democrático (Kneuer, 2021). Estos actores suelen ser líderes que llegaron al poder a través de las elecciones, impulsados por el descontento y el resentimiento de amplios segmentos del electorado con el “*establishment*” político. En muchos casos, estos agentes políticos y los partidos o movimientos que los respaldan se caracterizan por ejercer un estilo de liderazgo personalista, denunciar el *statu quo* recurriendo a una retórica populista o promoviendo ideologías iliberales y antisistema (Carrión, 2022; Pappas, 2019; Weyland, 2017). Se trata de actores antipluralistas cuyo rasgo distintivo es el rechazo a las normas fundamentales del pluralismo democrático (Levitsky y Ziblatt, 2018; Medzihorsky y Lindberg, 2023). Son actores que carecen de compromiso con las reglas y procedimientos de la democracia. Asimismo, consideran que la oposición política carece de legitimidad, alientan el uso de la violencia en contra de sus adversarios y niegan los derechos a las minorías sociopolíticas.

De acuerdo con diversos estudios, los gobiernos que se desempeñan como operadores de la autocratización recurren a diversas estrategias para expandir su poder y debilitar a la democracia. Entre esas estrategias se encuentran la polarización y la difusión de desinformación política (Arbatli y Rosenberg, 2021; Bennett y Livingston, 2018; Morgenbesser, 2020; Svolik, 2020). Como señala Corrales (2015), los operadores autocráticos usan, abusan y no usan la Constitución y las leyes para perseguir sus objetivos. Los populistas latinoamericanos, en particular, sacan ventaja de la debilidad institucional para manipular las reglas a su conveniencia, poniendo en riesgo la estabilidad de la democracia (Weyland, 2020).

En ese sentido, las reformas duplícitas forman parte de este conjunto de estrategias de manipulación y distorsión institucional al servicio del gobierno en turno. A la manera del legalismo autocrático (Scheppele, 2018), las reformas duplícitas promueven cambios formales en las instituciones políticas que simulan ser congruentes con la democracia e, inclusive, pueden proclamar que su intención es fortalecerla. En la práctica, sin embargo, las nuevas reglas tendrán efectos autocráticos en la medida en que se reduzca la capacidad de las instituciones y los agentes políticos para vigilar, controlar y hacer rendir cuentas al poder ejecutivo. Aunque conserven la fachada democrática, las instituciones políticas pueden ser instrumentos de un régimen autoritario, en la medida en que contribuyan a sostener legalmente el predominio del líder o el grupo que ocupe el poder ejecutivo.

## REGÍMENES E INSTITUCIONES ELECTORALES EN MÉXICO

La erosión de la democracia –o el avance de la autocratización– puede reducir las cualidades democráticas del régimen, pero detenerse antes de provocar una ruptura en el régimen. El declive gradual de la democracia, sin embargo, puede producir una transformación del régimen sin que se produzca una ruptura violenta o se interrumpa el orden constitucional. Una democracia puede deteriorarse progresivamente hasta convertirse en un autoritarismo competitivo. En un autoritarismo competitivo, el gobierno y su partido compiten en las elecciones, pero no las pierden. En este régimen, la competencia electoral es auténtica, pero los partidos de oposición enfrentan condiciones desventajosas y obstáculos de distinta índole, hasta tal punto que resulta muy difícil que puedan vencer al gobierno.

De acuerdo con Levitsky y Way (2010, p. 7), los autoritarismos competitivos son regímenes que conservan las instituciones de la democracia, pero que cometen violaciones significativas en al menos una de las tres condiciones fundamentales de la democracia electoral: las elecciones libres; las libertades civiles de la ciudadanía, o en la equidad en la competencia electoral. El “menú de manipulación” del gobierno en los autoritarismos competitivos es extenso y está en constante renovación (Schedler, 2002): desde la compra y coacción del voto, el ataque a la prensa y los medios de información independientes, distritos electorales que favorecen al partido oficial, prohibiciones en contra de las candidaturas opositoras más competitivas, árbitros parciales, hasta la manipulación directa en la emisión o el conteo de los votos.

Hasta mediados de la década de los noventa del siglo xx, de hecho, México fue un autoritarismo competitivo en el que se celebraban elecciones regulares, pero en el que se violaban todas las condiciones constitutivas de la democracia. En este país, el régimen en su conjunto favorecía desproporcionadamente al partido del presidente, el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Este país transitó de un autoritarismo competitivo a una democracia electoral, como resultado de una serie de negociaciones entre el gobierno, el partido dominante y los partidos de oposición. La transición no fue una generosa concesión del PRI, como inspirado de pronto por un repentino ímpetu democrático, sino el resultado imprevisto de una estrategia del partido dominante para mantener la gobernabilidad del país ante una serie progresiva de crisis económicas y de legitimidad política (Magaloni, 2006).

El proceso de transformación del régimen comenzó con las reformas de 1977 que levantaron la prohibición a los partidos de izquierda y permitieron que los partidos de oposición tuvieran algo de representación en el Congreso. Este proceso comenzó una nueva fase a partir de que “se cayó el sistema” en las elecciones de 1988. En 1990 se estableció el Instituto Federal Electoral (IFE), todavía bajo el control del poder ejecutivo. Sin embargo, sobre un trasfondo de crisis y conflicto político, las nuevas negociaciones se tradujeron en cambios progresivos en las reglas electorales, hasta llegar a la reforma de 1996. En ese momento se estableció un sistema mixto de representación en el Congreso y, entre otras cosas, las condiciones que establecieron un “piso más parejo” en la equidad en la competencia electoral. En particular, se consolidaron instituciones de administración y justicia electoral autónomas e independientes del poder ejecutivo, el IFE y el TEPJE.

Desde un inicio, sin embargo, las instituciones garantes en materia electoral han estado en el centro de recurrentes conflictos políticos y han

sido objeto de constantes reformas legales (Sánchez y Vives, 2020). Esto se debe, en gran medida, a los intereses partidistas y de corto plazo de las elites políticas (Langston, 2020). Las elites partidistas buscan maximizar su desempeño electoral y las prebendas que los votos representan en términos de cargos públicos, financiamiento público y acceso a medios de comunicación. Aunque todos juegan a hacer trampa, los perdedores reclaman un piso parejo. Esto provoca una nueva serie de reformas y ajustes en las reglas. Las continuas reformas legales han sobre regulado la competencia electoral y concentrado cada vez más funciones y responsabilidades en las instituciones garantes, como lo hizo la reforma de 2013-2014, al crear el Instituto Nacional Electoral a partir del Instituto Federal Electoral.

Al mismo tiempo, la exigencia recurrente de limpieza y equidad en las elecciones ha contribuido al desarrollo de un sistema de gobernanza altamente profesionalizado y especializado. El INE encabeza un entramado de organización electoral que desempeña numerosas funciones regulatorias altamente especializadas, como la emisión de normas y lineamientos para la conducción de los procesos electorales, la fiscalización de los partidos políticos o la regulación del acceso a los medios de comunicación. Asimismo, es una entidad que tiene presencia efectiva en todo el territorio nacional, es capaz de movilizar a millones de personas en la organización de los procesos electorales y ha desarrollado uno de los pocos sistemas de servicio civil efectivos en todo el país (Merino, 2010; Munayer y Hernández, 2020). El Servicio Profesional Electoral se estableció en 1990, ha evolucionado progresivamente y, desde 2014, incorpora a la estructura de los Órganos Públicos Electorales Locales (OPLES).

Ciertamente, la integridad de las elecciones en México enfrenta retos de diversa magnitud, lo mismo en el plano nacional que en el subnacional (Méndez, Grömping, Loza y Martínez, 2021; Méndez, Loza y Martínez, 2019). Sin embargo, el desarrollo de las capacidades institucionales de organización electoral ha sido clave para la estabilidad democrática en el país. Incluso, hasta antes de 2018, la ciudadanía confiaba en las elecciones o en el INE menos de lo esperado, dado el desarrollo alcanzado en materia de organización electoral (Ortega y Somuano, 2015). Evidencia reciente indica que el interés en la política y una comprensión certera de la democracia condicionan favorablemente la percepción de integridad de las elecciones entre los votantes mexicanos (Monsiváis, 2021, 2022b). Todavía en 2020, en el contexto de los ataques presidenciales al INE, la proporción de votantes que confiaban en el INE era superior al porcentaje de votos obtenidos por AMLO en 2018 (Monsiváis, 2022a).

La calidad de las elecciones y el desempeño de las autoridades electorales, sin embargo, no ha resultado convincente para López Obrador, quien ha manifestado su desconfianza en el sistema electoral desde 2006, cuando “mandó al diablo a las instituciones” por considerar que había sido víctima de un “fraude electoral”. En 2012, cuando fue derrotado en las urnas por Enrique Peña Nieto, hizo el mismo reclamo. Tras haber sido electo en 2018, AMLO ha insistido en que las autoridades electorales han sido cómplices de fraudes y sostenido que el costo de las elecciones es excesivo. Incluso, la virulencia del discurso presidencial en contra de las instituciones electorales ha provocado un efecto paradójico entre sus seguidores: se espera que los votantes afines al presidente expresen mayor confianza en las instituciones. En México, sin embargo, los votantes identificados con MORENA estaban más satisfechos con la democracia, pero desconfiaban más en el INE y las instituciones de justicia que los opositores (Monsiváis, 2022a).

La animadversión expresada por el presidente y sus seguidores hacia las autoridades electorales es congruente con las estrategias de polarización y descalificación impulsadas por gobernantes iliberales o antipluralistas (Arbatli y Rosenberg, 2021; McCoy, Rahman y Somer, 2018). De hecho, el gobierno de AMLO ha contado con las condiciones propicias partidistas y legislativas para ejercer el poder de forma personalista y populista, propiciando la erosión de la democracia a lo largo de diversas dimensiones (Aguilar, 2022; Monsiváis, 2022c). En este contexto, luego de que su partido perdió la mayoría calificada en la Cámara de Diputados en las elecciones legislativas de 2021, el presidente presentó su iniciativa de reforma constitucional en la primavera de 2022, dando lugar al inicio de un nuevo episodio de reforma al sistema electoral en el país.

## EPISODIO DE REFORMA

El episodio de reforma se desarrolló en dos fases. La primera comenzó el 28 de abril de 2022, cuando el presidente presentó su iniciativa de reforma constitucional en materia electoral ante la Cámara de Diputados. La segunda inició el 6 de diciembre de ese mismo año, cuando la mayoría conformada por el partido MORENA, el Partido del Trabajo (PT) y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) no reunieron los votos necesarios para alcanzar la mayoría calificada que les permitiera aprobar la reforma constitucional. Anticipando ese desenlace, el gobierno tenía ya listo un Plan B: una iniciati-

va de reforma a la legislación secundaria. Esta iniciativa fue presentada ante la Cámara de Diputados ese día 6 de diciembre y aprobada por la noche, luego de que MORENA dispensara al dictamen de todo trámite legislativo.

La aprobación del Plan B en la Cámara de Diputados desencadenó un proceso tan acelerado como accidentado de revisión en la Cámara de Senadores, donde se aprobaron los dos decretos que conformaban la iniciativa el 14 de diciembre (Giles, 2023). Sin embargo, el PVEM insistió en introducir la “cláusula de la vida eterna” en la reforma, un precepto ya declarado inconstitucional y que le permitiría rebasar consistentemente el umbral necesario para conservar su registro como partido político. Esta cláusula hacía vulnerable al Plan B de ser impugnado ante la Suprema Corte, de modo que el propio AMLO exigió eliminarla. El ajuste se realizó en la Cámara de Diputados el 15 de diciembre, el último día hábil de ese periodo de sesiones. Para ser promulgado como ley era necesario que el Senado votara nuevamente esa modificación, pero el tiempo se había agotado. Era necesario esperar a que se reanudaran las sesiones legislativas en febrero del siguiente año. De esta forma, el 27 de diciembre de 2022 sólo se publicó el decreto que modificaba la Ley General de Comunicación Social y la Ley General de Responsabilidades Administrativas. El segundo decreto se publicó el 2 de marzo de 2023. Este decreto introducía 299 modificaciones en tres leyes:<sup>3</sup> Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, Ley General de Partidos Políticos y Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Asimismo, promulgaba una nueva: la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral.

En febrero de 2023, el primer decreto fue declarado inaplicable en los procesos electorales que se celebrarían ese año en los estados de Coahuila y el Estado de México.<sup>4</sup> Luego de ser publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el segundo decreto recibió múltiples impugnaciones legales y constitucionales. Dando entrada a la revisión de esas impugnaciones, el ministro Javier Laynez suspendió la implementación de todas las reformas contempladas por el Plan B hasta que la Suprema Corte se pronunciara al respecto.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> Véase: <https://www.scjn.gob.mx/rpe/img/numeralia-reformas-politico-electorales.jpg> . [Consulta: 17 de julio de 2023.]

<sup>4</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, Comunicado de prensa, 21 de febrero de 2023, núm. 056/2023. Recuperado de <https://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=7242>. [Consulta: 17 de julio de 2023.]

<sup>5</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, Comunicado de prensa, 24 de marzo de 2023, núm. 104/2023. Recuperado de <https://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=7290> [Consulta: 17 de julio de 2023.]

Esto implicaba que, si la Corte no resolvía antes de que iniciara el proceso electoral de 2024, en septiembre de 2023, el Plan B hubiera sido inaplicable en esas elecciones. Sin embargo, el 8 de mayo la Corte evaluó el primer decreto y lo declaró inconstitucional por violaciones graves en el proceso legislativo.<sup>6</sup> Este precedente fue aplicado también en la revisión del segundo decreto, el cual fue declarado inconstitucional el 22 de junio de 2023.<sup>7</sup>

Este episodio reformista concluyó con la resolución de la Suprema Corte, en la cual declara inconstitucional a la segunda parte del Plan B. Este proceso se desarrolló en un contexto de polarización e incertidumbre, en el que el gobierno de AMLO y sus seguidores defendieron vigorosamente las iniciativas. Sin embargo, en lugar de hacerlo mediante la deliberación pública y la negociación política, se encargaron de atacar a las instituciones electorales, a toda forma de crítica a esa iniciativa e, incluso, a la ciudadanía que salió en defensa del INE y las elecciones libres y limpias.<sup>8</sup>

La incertidumbre estaba asociada al hecho de que era difícil anticipar cuál sería el desenlace del episodio de reformas (Martín y Marván, 2023). El gobierno, desde luego, apostaba a su aprobación e implementación. Muchos otros actores y ciudadanos de a pie querían que se detuviera. Varios centenares de miles de personas salieron a marchar el 13 de noviembre de 2022 en la Ciudad de México y en más de 30 ciudades en el país y el extranjero. Rebasando las expectativas de participación, la gente se movilizó en nombre de “El INE no se toca” y otras expresiones. Esta movilización pudo haber sido decisiva para enviar un mensaje a las y los legisladores de los partidos de oposición, quienes actuaron de forma congruente y votaron en contra de la reforma constitucional. De la misma forma, el 27 de febrero de 2023, más de 100 000 personas ocuparon la plancha del zócalo capitulino, la Plaza de la Constitución, desafiando el reto de López Obrador. En esta ocasión la protesta era en contra de la inminente promulgación del segundo decreto del Plan B. Ante las dos movilizaciones ciudadanas, la respuesta del gobierno consistió en redoblar su empeño reformista. Dado el carácter cívico y festivo de la marcha del 13 de noviembre, AMLO convocó

<sup>6</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, Comunicado de prensa, 24 de marzo de 2023, núm. 161/2023. Recuperado de <https://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=7347> [Consulta: 17 de julio de 2023.]

<sup>7</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, Comunicado de prensa, 24 de marzo de 2023, núm. 222/2023. Recuperado de <https://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=7408> [Consulta: 17 de julio de 2023.]

<sup>8</sup> A. Baranda, “Arrecia Presidente ataques a opositores”, *Reforma*, 10 de noviembre de 2022, p. 6.

a su propia movilización para “celebrar” el cuarto año de la “transformación”. Así, el 27 de noviembre tuvo lugar una marcha promovida por el gobierno, de carácter esencialmente clientelar. Por otra parte, la respuesta oficial al plantón ciudadano en el zócalo fue un plantón equivalente, el 8 de marzo, para festejar la expropiación petrolera.

Tras la promulgación del primer decreto, el papel que tendría la Suprema Corte sería cada vez más decisivo, pues el contenido de la reforma contenía preceptos que eran presuntamente anticonstitucionales. Sin embargo, la Suprema Corte había estado presidida por un ministro aliado de la cuarta transformación (4T) y AMLO había podido proponer a tres ministras más. Con esta composición podían no alcanzarse los ocho de once votos necesarios para “tumbarla”, aunque una mayoría coincidiera en que la reforma tenía elementos anticonstitucionales. En ese sentido, las revelaciones del presunto plagio en su tesis de licenciatura cometido por una de las ministras afines a López Obrador, Yasmín Esquivel, pudieron tener la consecuencia paradójica de fortalecer el papel de la Corte como tribunal de control constitucional a raíz del nombramiento como presidente a la ministra Norma Piña. Bajo una nueva presidencia y con un alineamiento diferente de las y los ministros, el Plan B fue desechado por las flagrantes violaciones al proceso legislativo en el que fue aprobado.

## PROMESAS INSTITUCIONALES

¿Qué era lo que estaba en juego? La reforma constitucional en materia electoral pretendía “adecuar el sistema electoral mexicano a las transformaciones políticas que ha vivido México en los últimos años” (Cámara, 2022a, p. 1). El día en que se hizo pública esta iniciativa, a finales de abril de 2022, el presidente la defendió apelando a una “auténtica democracia” en la que los “fraudes electorales” se habrían terminado: “lo que queremos es que haya una auténtica, una verdadera democracia en el país y que se termine con los fraudes electorales; que sea el pueblo el que elija libremente a sus representantes. Ese es el propósito de esta reforma democrática.”<sup>9</sup>

La exposición de motivos de la iniciativa también alude a los beneficios que habría de traer esa reforma:

<sup>9</sup> <https://www.gob.mx/presidencia/articulos/version-estenografica-conferencia-de-prensa-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-del-28-de-abril-de-2022?idiom=es>.



Específicamente, se busca ampliar la representatividad y garantizar la pluralidad, en los poderes públicos; insertar el principio de austeridad republicana en el sistema electoral y de partidos; facilitar el ejercicio de los mecanismos de participación ciudadana en la vida pública; fortalecer a los órganos administrativo y jurisdiccional en materia electoral salvaguardando el equilibrio de poder y su imparcialidad en las contiendas electorales, y homologar los procesos electorales locales y el método de representación (Cámara, 2022a, p. 1).

El espectro temático es amplio: “ampliar la representatividad y garantizar la pluralidad”, someter el sistema electoral a la “austeridad republicana”, “fortalecer” a las autoridades electorales para “salvaguardar” la “imparcialidad” en las elecciones, y más.

Concretamente, uno de los principales objetivos de la iniciativa de reforma constitucional tenía como objetivo reemplazar el sistema electoral. La tercera sección de la exposición de motivos explica: “Con esta propuesta se busca fortalecer la democracia y garantizar el cumplimiento de la voluntad popular” (Cámara, 2022a, p. 9). La razón es la siguiente: “Las autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales deben ser independientes del poder político, de los partidos y de los grupos económicos”, pero “en los últimos años, los actos de estas autoridades se han caracterizado, por su falta de apego a los principios de objetividad, independencia e imparcialidad, que son propios de la función electoral”. Estas líneas se refieren, en particular, al ИНЕ y al ТЕРПФ. La exposición de motivos añade que un “grave problema” del sistema político es el “costo de operación” de los procesos electorales, “supuestamente justificado por su complejidad”.

Más adelante, en la cuarta sección, la propuesta alude a la problemática de la cooptación partidista de las autoridades electorales: “Desde sus antecedentes, el actual ИНЕ y el ТЕРПФ fueron integrados por cuotas partidistas y cooptados por grupos de poder, en detrimento de su imparcialidad en favor de la democracia”. Por lo tanto, “[l]a presente iniciativa busca reivindicar a la ciudadanía como fuente de poder y representación de estas instituciones clave en el funcionamiento de los poderes formales del país” (Cámara, 2022a, p. 13). La solución propuesta, entonces, apela a la ciudadanía como “fuente de poder y representación”, lo cual habrá de traducirse, como se discute más adelante, en la elección de las consejerías y magistraturas electorales mediante el voto popular.

Tras el fracaso de la iniciativa de reforma constitucional en la Cámara de Diputados, el Plan B adoptó un tono más combativo. Esta vez se

asocia a la “proliferación” de órganos constitucionales autónomos o descentralizados con el “nocivo legado” del neoliberalismo y la cooptación elitista:

Uno de los legados más nocivos de los gobiernos neoliberales de las últimas décadas en la vida pública del país fue la proliferación de instituciones “descentralizadas” y “autónomas” que sirvieron para otorgar cuotas a grupos de interés, de la “sociedad civil”, intelectuales orgánicos, cooptados y convertidos en satélites de las cúpulas partidistas. La creación y entrega de estas instituciones dejó como resultado órganos atrofiados de origen, incapaces de cumplir con los fines de un Estado democrático responsable ante su población (Cámara, 2022b, pp. 14-15).

Desde luego, el párrafo de arriba se refiere al INE:

El Instituto Nacional Electoral (INE) es el mejor ejemplo de este tipo de organismos. Creado para fungir como árbitro en las contiendas electorales entre partidos políticos terminó siendo controlado por los partidos políticos. En más de 30 años de existencia, en vez de garantizar elecciones libres, confiables, democráticas, auténticas, ha convertido a una élite académica en garante de abusos en el uso de gasto público y cómplice protectora de conductas electorales fraudulentas e ilegales, lo que ha retrasado el tránsito político de México hacia la democracia. La ambición de estos grupos ha costado al país el pago de las personas funcionarias públicas más caras. El derroche del INE ha dejado, además, uno de los procesos electorales más caros del mundo (Cámara, 2022b, pp. 14-15).

De acuerdo con este diagnóstico, en sus “más de 30 años de existencia”, el INE ha sido cómplice de abusos elitistas, fraudes electorales y derroche de recursos públicos, “retrasando el tránsito hacia la democracia”.

## REGLAS Y ESCENARIOS

¿Qué era lo que proponían las iniciativas promovidas por el ejecutivo y en qué sentido se pueden considerar “duplicitas”? Un aspecto medular de las dos reformas –la reforma constitucional y el Plan B– es el concerniente al papel del INE como órgano garante de la organización de elecciones libres y limpias. De haber sido aprobados e implementados los cambios institucio-

nales propuestos en materia constitucional, el INE habría sido reemplazado por una institución que perdería, de facto, su independencia y profesionalismo y habría quedado con capacidades organizacionales significativamente mermadas. El Plan B perseguía el mismo propósito, sólo que no podía reemplazar al INE. Entonces, desmantelaba su capacidad regulatoria, ejecutiva y operativa. En ambos casos, el escenario resultante habría sido favorable para el poder ejecutivo y su partido, pues no sólo establecían un terreno de competencia desnivelado a su favor, sino que contarían con autoridades electorales que, al final del proceso, legitimarían el triunfo electoral de las candidaturas del partido oficial, particularmente en la elección presidencial. México seguiría contando con un sistema nacional de organización electoral constitucionalmente autónomo, pero en la práctica podía funcionar como instrumento de un gobierno que sostiene un autoritarismo competitivo.

Actualmente, uno de los órganos centrales del INE es el Consejo General, integrado por once personas expertas en materia de elecciones y organización electoral, incluyendo a quien ocupe el puesto de la presidencia del Consejo. Conforme el procedimiento establecido, las y los consejeros son designados a partir de una convocatoria pública emitida por la Cámara de Diputados. Los perfiles más competentes de esa convocatoria, en función de los resultados de una prueba estandarizada, son entrevistados por una comisión integrada por profesionistas y expertos designados por la Cámara de Diputados, la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información. Esta comisión formula una propuesta, a partir de la cual la Cámara de Diputados debe elegir, por mayoría calificada, a las personas que ocuparán las vacantes, de forma escalonada, por nueve años.<sup>10</sup>

Los otros órganos centrales del Instituto son la Junta General Ejecutiva, la Secretaría Ejecutiva y el Órgano Interno de Control. La Junta General Ejecutiva está presidida por la presidencia del Consejo General y cuenta con la participación de la Secretaría Ejecutiva y las seis direcciones ejecutivas del Instituto –Registro Federal de Electores, de Prerrogativas y Partidos Políticos, de Organización Electoral, del Servicio Profesional Electoral Nacional, de Capacitación Electoral y Educación Cívica y de Administración–, además de los titulares de la Unidad Técnica de Fiscalización

<sup>10</sup> Si no es posible alcanzar la mayoría calificada después de varias rondas de votación, las personas consejeras serán designadas por “insaculación”. En abril de 2023, la mayoría de MORENA simplemente dejó de lado la negociación necesaria para alcanzar una mayoría calificada y optó directamente por la insaculación de cuatro nuevos miembros del Consejo General, incluida su presidenta.

y la Unidad Técnica de lo Contencioso, entre otros participantes invitados. La estructura organizacional del INE también contempla unidades técnicas especializadas en comunicación social, fiscalización, igualdad de género y no-discriminación, relaciones internacionales, relaciones con los órganos electorales locales, entre otras, además de órganos de vigilancia en el nivel nacional, en las entidades federativas y en los distritos electorales. Asimismo, normalmente funcionan comités, grupos de trabajo y comisiones permanentes y temporales. Por otro lado, de especial importancia es la extensa estructura de órganos delegacionales: 32 juntas ejecutivas locales, 300 juntas distritales ejecutivas, y los consejos locales y distritales que se constituyen en cada proceso electoral. Por otra parte, en cada entidad federativa existen órganos electorales locales con una estructura y funciones similares a las de la autoridad federal.

En contraste, en la iniciativa constitucional de AMLO, el INE se convertiría en el Instituto Nacional de Elecciones y Consultas (INEC) y absorbería a los institutos electorales estatales. Lo mismo pasaría con los tribunales electorales de los estados: desaparecerían y sus funciones las desempeñaría el nuevo tribunal electoral nacional. Por otra parte, el consejo general del INEC quedaría compuesto por nueve personas consejeras, no por once, y, en lugar de tener nombramientos escalonados de nueve años, serían electas mediante el voto popular cada seis años. El poder ejecutivo, el poder legislativo y la Suprema Corte serían los encargados de nominar 20 candidaturas cada uno. Los magistrados del TEPJF serían electos con el mismo procedimiento.

La reforma constitucional también preveía desmontar la compleja estructura organizacional del INE, reemplazándola con “órganos temporales y auxiliares” que entrarían en funcionamiento en los periodos electorales. Asimismo, los 300 distritos electorales serían suprimidos, pues las entidades federativas pasarían a ser las nuevas circunscripciones de representación proporcional. Esto implicaba que la estructura distrital de administración electoral también desaparecería, a pesar de ser esencial para actualizar el padrón electoral y la cartografía electoral. De esta manera, la reforma convertía una estructura organizacional altamente especializada, diferenciada y permanente, instalada en cada uno de los distritos electorales de un país extenso, desigual y violento, en un esquema que desechaba la profesionalización del servicio electoral y adquiría un carácter temporal.

Los cambios introducidos por la reforma constitucional transformaban al INE en una entidad politizada y poco profesionalizada, pues el perfil de expertos de las personas consejeras sería reemplazado por el de indivi-

duos que pueden competir en una elección abierta. Además, de facto, esta entidad quedaría supeditada al presidente López Obrador y la mayoría Morenista en el Congreso, dado que el primer consejo del INEC habría sido constituido bajo el gobierno de la 4T. Si la agencia de organización electoral nacional se convierte en una agencia desprovista de capacidades especializadas tanto a nivel central como territorial, aunque intente garantizar certeza, legalidad y transparencia en procesos electorales que involucra la coordinación de millones de personas, es poco probable que sea eficaz. Si además es una entidad partidizada, comprometida con el gobierno en turno, su función primordial sería legitimar elecciones con poca integridad. Dado que el TEPJF estaría en circunstancias similares, el gobierno tendría mucha mayor certidumbre de salir victorioso en las contiendas que le resultaran indispensables.

En síntesis, la iniciativa de reforma constitucional revertía tres décadas de desarrollo democrático y de organización profesional de las elecciones. De celebrarse bajo estas condiciones, la elección de 2024 garantizaría la “continuidad de la transformación” lopezobradorista, pero no de forma democrática, sino bajo un esquema propio de un autoritarismo competitivo. La reforma constitucional del gobierno fracasó, sin embargo, y aunque el Plan B fue promulgado por el Congreso, fue desechado por la Suprema Corte debido a violaciones en el proceso legislativo.

El Plan B, en cualquier caso, perseguía el mismo propósito que la reforma constitucional: dismantelar las capacidades de las autoridades electorales y crear un “estado de naturaleza electoral”, donde se espera que todos hagan trampa, pero donde prevalece la fuerza política con mayor influencia, recursos y habilidades tácticas. En estas condiciones, el presidente y MORENA saldrían con ventaja. En específico, el Plan B asignaba funciones al poder ejecutivo y legislativo en la administración y operación del INE, pasando por alto la Constitución y vulnerando de facto la independencia de la autoridad electoral (Marván, 2023). Por otra parte, prácticamente abatía la estructura administrativa, profesional y territorial del INE, pues pretendía fusionar direcciones ejecutivas y unidades técnicas, reemplazaba a la Junta General Ejecutiva con una comisión administrativa compuesta por consejeros electorales, directivos y representantes de partidos políticos y eliminaba la figura de la Secretaría Ejecutiva, una pieza clave para la operación integral y coherente del Instituto.

En la misma tónica, las 32 juntas locales ejecutivas pasarían de estar constituidas de cinco a tres vocalías cada una y las 300 juntas distritales, de

cinco vocalías, se verían reducidas a una sola vocalía operativa por distrito, la cual tendría el encargo de realizar las tareas que realizaba la junta. El impacto general de la reducción del personal del Servicio Profesional Electoral en las oficinas centrales y en las delegaciones estatales habría sido de 84.6%.<sup>11</sup> La reducción del personal profesionalizado en las juntas locales y distritales habría impactado en funciones de primera importancia, como la actualización del padrón electoral, la capacitación electoral y educación cívica y la logística electoral. De acuerdo con Miranda y Munayer (2023), el Plan B prácticamente suprimía las garantías de imparcialidad, profesionalismo y eficacia que caracterizan la actualización del padrón electoral y la cartografía electoral, ya que estas actividades serían realizadas por personal eventual en las instalaciones de los gobiernos locales. Con estas medidas, el Plan B habría conseguido “ahorrar” cinco centavos de cada 100 pesos (Saavedra, 2023).

De igual manera, la iniciativa reducía el periodo para realizar la insculación, capacitación y selección de las personas que integrarían las mesas directivas de casilla, impactando negativamente la integridad y eficacia de ese proceso (Aparicio, 2023). Por lo demás, los cómputos distritales debían realizarse la misma noche de la jornada electoral, en lugar de hacerlo el miércoles siguiente, como está previsto en la normatividad y tal como se ha realizado a lo largo del tiempo. Igualmente, se suprimían las facultades regulatorias del INE, al eliminar la posibilidad de emitir acuerdos, lineamientos o normas específicas, una facultad que permite al Instituto emitir normas ante los retos específicos derivados de cada proceso electoral. Por lo demás, el Plan B era “benevolente con las ilegalidades electorales” (García, 2023), al reducir las facultades de fiscalización y sanción en contra de partidos y candidatos o candidatas. Por una parte, la reforma hacía equivalente la propaganda gubernamental a lo que estuviera presupuestado como tal y prácticamente autorizaba a los funcionarios y gobernantes a hacer campaña electoral desde el cargo que ocuparan. Por otra, las autoridades electorales deberían aplicar la ley apegados expresamente a la letra de la norma, además de suprimir la posibilidad de intervenir en las dinámicas internas de los partidos políticos o cancelar candidaturas que transgreden las reglas.

<sup>11</sup> Véase el informe técnico elaborado por el INE, publicado el 30 de enero de 2023. La documentación se encuentra aquí: <https://bit.ly/3lhOwey>

## CONCLUSIONES

La organización de las elecciones requiere instituciones especializadas, profesionales y eficaces. Construir instituciones con estas características requiere que los gobernantes, partidos políticos y actores especializados colaboren estrechamente en los procesos de diseño e implementación institucional. Los estándares de integridad electoral son cada vez más exigentes y, a la vez, cada vez más democráticamente relevantes en sociedades afectadas por el descontento y la división política.

El caso de México destaca, precisamente, por ser un país en el que el desarrollo de instituciones de organización electoral profesionales e independientes ha ocupado un lugar central en el desarrollo democrático del régimen. Durante la década de los años noventa y, en especial, desde la transición a la democracia, la reforma y actualización de la normatividad electoral ha sido clave para resolver inconformidades entre los partidos políticos y sostener la legitimidad de la competencia electoral.

En este contexto de constante negociación y ajuste institucional se ubica el episodio que empezó con la iniciativa constitucional en materia electoral del gobierno de López Obrador. Esta iniciativa pretendía contribuir a la democratización del régimen, reducir el costo de las elecciones y eliminar el fraude electoral. El análisis en este capítulo muestra que, antes bien, se trataba de una iniciativa engañosa, una reforma duplícita. No solamente pretendía implementar cambios que difícilmente habrían fortalecido la democracia o la calidad de las elecciones. En la práctica, habría desmantelado el entramado institucional que ha sostenido al régimen electoral y abierto la puerta a un autoritarismo competitivo.

Desde un punto de vista conceptual, el presente análisis contribuye a identificar las estrategias autocráticas de cambio institucional que son presentadas y promovidas de forma engañosa y duplícita. Este análisis del episodio reformista mexicano contribuye a mostrar la importancia que tiene para gobernantes desleales con la democracia, presentarse como promotores de nuevas instituciones o cambios formales que supuestamente favorecen al régimen y a la ciudadanía. Sin embargo, esas reformas favorecen la concentración de poder en el ejecutivo y el ejercicio opaco y discrecional del poder estatal. En la construcción de un autoritarismo competitivo, el cambio en las reglas importa tanto como la manipulación informativa y la transgresión de las normas de justificación y responsabilidad pública.

Por otra parte, este estudio contribuye al análisis de las estrategias de autocratización implementadas por el gobierno de López Obrador. La reforma duplícita en materia electoral no es la única estrategia de autocratización promovida por el gobierno de la 4T, ni el intento de subvertir la democracia por parte del gobierno se desvaneció cuando la Suprema Corte decretó que el Plan B era inconstitucional. En ese sentido, cabe señalar que la democracia mexicana sigue en juego y las elecciones de 2024 decidirán, en gran medida, qué posibilidades tiene el régimen de ser resiliente frente al asalto populista. Aún en el caso en que alguna candidata o candidato de la oposición llegue a triunfar en las elecciones presidenciales, está por verse si el presidente está dispuesto a reconocer esa victoria y ceder el poder en el marco constitucional.

## LISTA DE REFERENCIAS

- Aguilar, J. A. (julio, 2022). Dinámicas de la autocratización: México 2021. *Revista de Ciencia Política*, 42(2). DOI: <https://doi.org/10.4067/s0718-090x2022005000109>
- Aparicio, F. J. (2023). Reforma electoral e integración de mesas directivas de casilla. En J. M. Reyes y M. Marván Laborde (coords.), *Radiografía del Plan B* (pp. 152-168). México: IIF-UNAM.
- Arbatli, E. y Rosenberg, D. (febrero, 2021). United we stand, divided we rule: how political polarization erodes democracy. *Democratization*, 28(2), 285-307. DOI: <https://doi.org/10.1080/13510347.2020.1818068>
- Arteaga, N. (2022). Salvaguardando las elecciones: entre el centro vital y la democracia radical. En D. Guillén y A. Monsivás-Carrillo (coords.), *Expectativas democráticas e instituciones en disputa* (pp. 57-82). México: Instituto Mora.
- Bennett, W. L. y Livingston, S. (2018). The disinformation order: Disruptive communication and the decline of democratic institutions. *European Journal of Communication*, 33(2), 122-139. DOI: <https://doi.org/10.1177/0267323118760317>
- Brinks, D. M., Levitsky, S. y Murillo, M. V. (2020). The political origins of institutional weakness. En D. M. Brinks, S. Levitsky y M. V. Murillo (coords.), *The political origins of institutional weakness in Latin America* (pp. 1-40). Cambridge: Cambridge University Press.
- Cámara de Diputados (2022a). Del titular del poder ejecutivo federal, la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia electoral. *Diario de los Debates* (pp. 4-66). LXV Legislatura,



- año I, sesión 35, anexo “B”, 28 de abril de 2022. Recuperado de <http://cronica.diputados.gob.mx/> [Consulta: 17 de junio de 2023.]
- Cámara de Diputados (2022b). Del titular del poder ejecutivo federal, se recibió la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y expide la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral. *Diario de los Debates*. LXV Legislatura, año II, sesión 34, anexo II, 6 de diciembre de 2022. Recuperado de <http://cronica.diputados.gob.mx/> [Consulta: 17 de junio de 2023.]
- Carrión, J. F. (2022). *A dynamic theory of populism in power: the Andes in comparative perspective*. Oxford University Press. doi: <https://doi.org/10.1093/oso/9780197572290.001.0001>
- Corrales, J. (2015). Autocratic legalism in Venezuela. *Journal of Democracy*, 26(2), 37-51.
- Curato, N. y Fossati, D. (agosto, 2020). Authoritarian innovations: crafting support for a less democratic southeast Asia. *Democratization*, 27(6), 1006-1020. doi: <https://doi.org/10.1080/13510347.2020.1777985>
- García, D. (2023). Una reforma benevolente con las ilegalidades. En J. Martín Reyes y M. Marván Laborde (coords.), *Radiografía del Plan B* (pp. 182-192). México: IJ-UNAM.
- Giles, C. A. (2023). Aspectos del proceso legislativo de la reforma electoral (Plan B). *Notas Estratégicas*, 178. México: Instituto Belisario Domínguez-Senado de la República.
- Helmke, G. y Levitsky, S. (2004). Informal institutions and comparative politics: A research agenda. *Perspectives on Politics*, 2(4), 725-740. doi: <https://doi.org/10.1017/S1537592704040472>
- Kneuer, M. (noviembre, 2021). Unravelling democratic erosion: who drives the slow death of democracy, and how? *Democratization*, 28(8), 1442-1462. doi: <https://doi.org/10.1080/13510347.2021.1925650>
- Langston, J. (2020). ¿Por qué los partidos hacen trampa? Cambios en las normas electorales en México después de la democratización. *Política y Gobierno, XXVII(2)*, 1-32. Recuperado de <http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/1289> [Consulta: 23 de marzo de 2023.]
- Levitsky, S. y Way, L. A. (2010). *Competitive authoritarianism: hybrid regimes after the cold war*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Levitsky, S. y Ziblatt, D. (2018). *How democracies die*. Nueva York: Crown.

- Lührmann, A. y Lindberg, S. I. (2019). A third wave of autocratization is here: What is new about it? *Democratization*, 26(7), 1095-1113. DOI: <https://doi.org/10.1080/13510347.2019.1582029>
- Maerz, S. F., Edgell, A. B., Wilson, M. C., Hellmeier, S. y Lindberg, S. I. (2023). Episodes of regime transformation. *Journal of Peace Research*, 0(0). DOI: <https://doi.org/10.1177/00223433231168192>
- Magaloni, B. (2006). *Voting for autocracy: hegemonic party survival and its demise in Mexico*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mahoney, J. y Thelen, K. (2010). A theory of gradual institutional change. En J. Mahoney y K. Thelen (coords.), *Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power* (pp. 1-37). Cambridge: Cambridge University Press.
- Mahoney, J. y Thelen, K. (eds.) (2015). *Advances in comparative-historical analysis*. Cambridge University Press. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9781316273104>.
- Martín, J. y Marván, M. (2023). Estudio introductorio: una reforma electoral en medio de la incertidumbre. En J. Martín Reyes y M. Marván Laborde (coords.), *Radiografía del Plan B* (pp. 5-17). México: IJ-UNAM.
- Marván, M. (2023). Plan B: violaciones flagrantes a la autonomía constitucional. En J. Martín Reyes y M. Marván (coords.), *Radiografía del Plan B* (pp. 47-53). México: IJ-UNAM.
- McCoy, J., Rahman, T. y Somer, M. (2018). Polarization and the global crisis of democracy: common patterns, dynamics, and pernicious consequences for democratic politics. *American Behavioral Scientist*, 62(1), 16-42. DOI: <https://doi.org/10.1177/0002764218759576>
- Medzhorsky, J. y Lindberg, S. I. (2023). Walking the talk: how to identify anti-pluralist parties. *Party Politics*, 0(0), 13540688231153092. DOI: <https://doi.org/10.1177/13540688231153092>
- Méndez de Hoyos, I., Grömping, M., Loza Otero, N. y Martínez i Coma, F. (2021). Integridad electoral y órganos electorales subnacionales en México: el papel de la imparcialidad. *Región y Sociedad*, 33. DOI: <https://doi.org/https://doi.org/10.22198/rys2021/33/1485>
- Méndez de Hoyos, I., Loza, N. y Martínez i Coma, F. (2019). Introducción. En I. Méndez, N. Loza y F. Martínez (coords.), *Integridad electoral: México en perspectiva global* (pp. 7-16). México: FLACSO-México. DOI: <https://doi.org/10.2307/j.ctvxbpqs0.3>
- Merino, M. (2010). El servicio profesional del IFE. En *Instituto Federal Electoral: 20 años* (pp. 198-224). México: IFE.

- Miranda, R. y Munayer, F. (2023). Plan B: el embate al padrón electoral y lista de votantes. En J. Martín Reyes y M. Marván Laborde (coords.), *Radiografía del Plan B* (pp.102-115). México: IJ-UNAM.
- Monsiváis, A. (2021). Integridad electoral, interés en la política y satisfacción con la democracia en México. *Foro Internacional*, LXI(4), 881-923. DOI: <https://doi.org/10.24201/fi.v61i4.2819>
- Monsiváis, A. (2022a). Happy winners, sore partisans? Political trust, partisanship, and the populist assault on electoral integrity in Mexico. *Journal of Politics in Latin America*, 0(0), 1866802X221136147. DOI: <https://doi.org/10.1177/1866802x221136147>
- Monsiváis, A. (2022b). Perception of electoral integrity, trust in elections, and the conditional role of the understanding of democracy: addressing the “Mexican Paradox”. *Colombia Internacional*, 110, 89-121. DOI: <https://doi.org/https://doi.org/10.7440/colombiaint110.2022.04>
- Monsiváis, A. (2022c). Regímenes en transformación: ¿es México (todavía) una democracia? En G. Vidal de la Rosa (coord.), *La 4T y el régimen político* (pp. 409-443). México: Ítaca.
- Morgenbesser, L. (agosto, 2020). The menu of autocratic innovation. *Democratization*, 27(6), 1053-1072. DOI: <https://doi.org/10.1080/13510347.2020.1746275>
- Munayer, F. y Hernández, S. (2020). Logística electoral: fortaleza de la democracia mexicana (elecciones federales). En L. C. Ugalde y S. Hernández (coords.), *Elecciones, justicia y democracia en México. Fortalezas y debilidades del sistema electoral 1990-2020* (pp. 1007-1052). México: TEPEJ.
- Ortega, R. Y. y Somuano, M. F. (2015). *Confianza y cambio político en México: contiendas electorales y el IFE*. México: COLMEX.
- Pappas, T. S. (2019). *Populism and liberal democracy: a comparative and theoretical analysis*. Reino Unido: Oxford University Press. DOI: <https://doi.org/10.1093/oso/9780198837886.001.0001>
- Saavedra, C. (2023). “¿Y todo para qué?”. El riesgo de dismantlar al INE para ahorrar unos centavos. En J. Martín Reyes y M. Marván Laborde (coords.), *Radiografía del Plan B* (pp. 116-130). México: IJ-UNAM.
- Sánchez, A. y Vives, H. (2020). Evolución de las atribuciones legales del IFE-INE, 1990-2018. Una primera evaluación de la reforma electoral de 2014. En L. C. Ugalde y S. Hernández (coords.), *Elecciones, justicia y democracia en México. Fortalezas y debilidades del sistema electoral 1990-2020* (pp. 55-80). México: TEPEJ.
- Schedler, A. (2002). Elections without democracy: the menu of manipulation. *Journal of Democracy*, 13(2), 36-50. DOI: <https://doi.org/https://doi.org/10.1353/jod.2002.0031>

- Schedler, A. (2005). From electoral authoritarianism to democratic consolidation. En R. Crandall, G. Paz, y R. Roett (coords.), *Mexico's democracy at work* (pp. 9-39). Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers.
- Scheppele, K. L. (2018). Autocratic legalism. *The University of Chicago Law Review*, 85(2), 545-584. Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/26455917> [Consulta: 23 de marzo de 2023.]
- Svolik, M. W. (2020). When polarization trumps civic virtue: partisan conflict and the subversion of democracy by incumbents. *Quarterly Journal of Political Science*, 15(1), 3-31. DOI: <https://doi.org/10.1561/100.00018132>
- Tomini, L. y Wagemann, C. (2018). Varieties of contemporary democratic breakdown and regression: a comparative analysis. *European Journal of Political Research*, 57(3), 687-716. DOI: <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12244>
- Tronco, J. del y Monsiváis Carrillo, A. (2020). La erosión de la democracia. *Revista de Estudios Sociales*, 74, 2-11. DOI: <https://doi.org/https://doi.org/10.7440/res74.2020.01>
- Waldner, D. y Lust, E. (2018). Unwelcome change: coming to terms with democratic backsliding. *Annual Review of Political Science*, 21(1), 93-113. DOI: <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-050517-114628>
- Weyland, K. (2017). Populism: a political-strategic approach. En C. Rovira Kaltwasser, P. Ochoa Espejo, P. Ostiguy y P. Taggart (coords.), *The Oxford Handbook of Populism*, (pp. 48-72). Oxford University Press. DOI: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780198803560.013.2>
- Weyland, K. (2020). Populism's threat to democracy: comparative lessons for the United States. *Perspectives on Politics*, 18(2), 389-406. DOI: <https://doi.org/10.1017/S1537592719003955>

## ESTRATEGIAS Opositoras para frenar las reformas político-electorales: acciones institucionales, alianzas y redes sociales de feministas y grupos en situación de discriminación

Esperanza Palma  
Marisol Vázquez

Entre 2022 y 2023 se presentaron en México tres propuestas de reforma al sistema electoral, a la organización y funciones del Instituto Nacional Electoral (INE) y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). La primera consistió en una reforma constitucional presentada por el presidente Andrés Manuel López Obrador, la cual proponía, entre otros temas, modificar la composición y forma de elección del INE. En tanto dicha reforma no alcanzó la mayoría calificada en la cámara baja, el ejecutivo envió otra iniciativa presidencial para modificar las leyes secundarias, la cual fue conocida como Plan B, cuyo objetivo era reducir la capacidad administrativa del INE y limitar las cuotas en candidaturas para los grupos en situación de discriminación.

El Plan B, consistente en dos partes, fue aprobado por la mayoría morenista y sus partidos aliados en el Congreso. Una vez publicadas estas reformas en el *Diario Oficial de la Federación*, se promovieron ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) más de 100 controversias constitucionales, así como diversas acciones de inconstitucionalidad para revertir sus efectos. Después de un análisis, la corte declaró que las dos partes del Plan B eran inconstitucionales por claras violaciones al proceso legislativo (SCJN, 2023).

De manera sorprendente y después de meses de conflictos agudos entre el oficialismo y las oposiciones en torno a las reformas mencionadas, en abril de 2023, algunos integrantes de la coalición oficialista y de los partidos opositores impulsaron una reforma constitucional para limitar las facultades del TEPJF, entre ellas la facultad de interpretación que ha sido crucial para

avanzar en la defensa de los derechos políticos y electorales de las mujeres; esta última reforma fue detenida en comisiones gracias a la alianza amplia de mujeres congresistas, diputadas electas por acciones afirmativas y organizaciones de la sociedad civil como Mujeres en Plural, Nosotras Tenemos Otros Datos, la Observatoria Feminista y 50+1, Marea Rosa, Colectivos de Federaciones y Organizaciones Mexicanas Migrantes, y el Movimiento de Personas con Discapacidad, entre otras que se habían opuesto también al Plan B.

Si bien en las declaraciones oficiales y en la exposición de motivos se justificaban las primeras dos reformas bajo el argumento del ahorro de recursos y la instauración de una democracia plena, “libre de fraudes electorales” y sin la injerencia de la supuesta “parcialidad de las instituciones encargadas de la organización electoral e impartición de la justicia”, lo cierto es que se trató de reformas paradigmáticas de erosión democrática que impactaban el funcionamiento de las instituciones electorales, tanto las administrativas como las jurisdiccionales, como defensoras de derechos de las mujeres y grupos en situación de discriminación y, por ello, activaron un mapa complejo de oposiciones partidistas y no partidistas. En este periodo se organizaron marchas masivas para defender al INE, hubo un gran impacto en redes sociales con el hashtag #ElINENoSeToca y la consigna “el INE no se toca y el TEPJF tampoco”, así como estrategias realizadas por las colectivas que se movilizaron y articularon un movimiento de oposición dentro del Congreso para detener la iniciativa presentada por sus propios grupos parlamentarios, todos, hay que decirlo, coordinados por hombres legisladores.

Este capítulo se propone analizar los mecanismos, pesos y contrapesos que se activaron en cada intento de reforma para detener los cambios al sistema electoral, al INE y al TEPJF, así como la forma en la cual las mujeres congresistas, las colectivas y los grupos en situación de discriminación se opusieron a los cambios que suponían una reducción de las cuotas y acotaban el sentido interpretativo del TEPJF, el cual ha sido clave para avanzar en la protección de los derechos políticos y electorales de las mujeres (Aguiar, 2022); para lo cual revisamos documentos oficiales y realizamos entrevistas a profundidad a mujeres integrantes de Mujeres en Plural y a una diputada federal integrante de la presente legislatura.

La tesis de este escrito es que en este proceso –reformas de erosión democrática y resiliencia opositora– se pusieron en juego dos modelos de autoridad electoral e impartición de justicia: uno, el vigente, que pone mayor peso en la intervención de las autoridades electorales para tutelar los derechos políticos y electorales de la ciudadanía, y el otro, que discursiva-

mente privilegia la autonomía de los partidos políticos, pero que, en realidad, se propone limitar la intervención del INE y del TEPJF en el ejercicio democrático, particularmente en los derechos político-electorales, ya sea para los procesos de selección de candidaturas o el cumplimiento de la paridad.

El análisis de estos procesos pone en evidencia que, en los casos de las reformas electorales, ambas originadas en el ejecutivo, las y los diputados de acción afirmativa del bloque oficialista mantuvieron la disciplina y votaron a favor de una ley que reducía las cuotas para sus candidaturas. En contraste, la iniciativa de reforma al TEPJF, promovida por seis de las siete bancadas en la cámara baja –con la que se pretendía que fuera facultad exclusiva del Congreso la aprobación de medidas de acción afirmativa y paridad en el acceso a espacios de representación–, activó la oposición de diputaciones de acción afirmativa del Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA) y generó alianzas intrapartidistas para echarla abajo, lo cual se logró gracias al cabildeo de organizaciones feministas que expusieron los riesgos a la democracia si se lograba su aprobación.

Puede plantearse como hipótesis que las distintas respuestas a las tres reformas se explican por su origen. En el caso de la reforma al TEPJF, se trataba de una iniciativa que no provenía del ejecutivo, sino de los grupos parlamentarios, y fue respaldada por los partidos opositores, excepto Movimiento Ciudadano (MC),<sup>1</sup> lo cual abrió un espacio político para que feministas y diputaciones de acción afirmativa se posicionaran públicamente en contra de la reforma y se movilizaran dentro del Congreso, como fue el caso de las diputadas morenistas Salma Luévano y María Clemente García (cuota trans), así como de la diputada Irma Juan Carlos (cuota indígena), además de colectivas como Mujeres en Plural, quienes desempeñaron un papel fundamental como oposición a estos cambios.

## LOS INTENTOS DE REFORMA ELECTORAL Y SUS CONSECUENCIAS PARA LA DEMOCRACIA MEXICANA

De acuerdo con el debate académico, las reformas electorales responden a diferentes motivaciones de las élites políticas, entre las que se encuentran

<sup>1</sup> En junio de 2022, el TEPJF ordenó a la Junta de Coordinación Política (JUCOPO) de la Cámara de Diputados y a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión otorgaran un puesto al partido Movimiento Ciudadano en la Comisión Permanente al ser excluidos por una decisión de las propias bancadas. Es por ello por lo que no respaldó la iniciativa de reforma.

los intereses de poder –seguir ganando y expandirse– y/o valores –incluyendo visiones de la representación y de la gobernabilidad– (Renwick, 2010; Zovatto, 2018; Freidenberg y Dosek, 2022). Algunas elites se proponen cambiar las reglas como respuesta a problemas políticos, como una forma de negociar con grupos opositores a cambio de otras reformas, o como respuesta a demandas de grupos excluidos que buscan su incorporación y la ampliación de sus derechos.

Las reformas electorales propuestas en 2022 por el presidente López Obrador, apoyado por MORENA y sus partidos aliados, no respondían a demandas de grupos de la ciudadanía, ni buscaban expandir derechos; tampoco tenían la intención de incentivar la democratización y una mayor rendición de cuentas de los partidos políticos. Adicionalmente, no fueron resultado de la deliberación o negociación con los actores afectados por los cambios, tal como lo dejó ver la propia declaración de inconstitucionalidad hecha por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). Las propuestas están enmarcadas en una visión particular del orden político de la coalición gobernante que se alimenta de conflictos de coyuntura entre el ejecutivo federal, el INE, el TEPJF y los partidos de oposición, agudizados por la exigencia del cumplimiento de la paridad en las gubernaturas desde el proceso electoral de 2021 y de la elección de una mujer como presidenta del INE, ante la ausencia histórica de mujeres en ese cargo desde la creación del entonces Instituto Federal Electoral (IFE).

Uno de los aspectos medulares, tanto de la reforma constitucional como del Plan B, fue la reestructuración del INE. La reforma proponía reducir su estructura y presupuesto, además de afectar las facultades para la organización de las elecciones y que quienes integran el Consejo General fueran electos por voto popular, lo cual iba en contra de la ciudadanización y profesionalización de dicha institución y del largo camino para lograr su autonomía. La reforma también limitaba la capacidad de intervención del INE y del TEPJF en la interpretación amplia de la protección de derechos políticos y, con ello, limitaba el papel que estas instituciones han desempeñado en la defensa y tutelaje de los derechos de las militancias partidistas, particularmente los derechos políticos y electorales de las mujeres y de los grupos en situación de discriminación, además reducir las postulaciones (cuotas de candidaturas) de estos últimos. En otras palabras, ponía en cuestión la integridad electoral y el principio de certeza jurídica. Como planteó Patricia Olamendi –en entrevista con las autoras el 18 de agosto de 2023–, estas tres reformas no eran cualquier tipo de reformas; violaban el artículo



1 de la Constitución, que es el principio protector de los derechos humanos y del cual derivan las acciones afirmativas. En este sentido, representaban propuestas de reforma que contenían elementos de erosión democrática.

La erosión democrática ocurre una vez que se establecen medidas que limitan el control de la ciudadanía y la rendición de cuentas, y cuando quienes están en el poder aprueban leyes o promueven acciones que aumentan su capacidad de actuar de forma discrecional. El análisis realizado en este capítulo se centra en la forma en la cual los procesos de erosión democrática y de polarización activan actores, generan reacciones, resistencias y resiliencias opositoras (Gamboa, 2022; Pérez y Pagés, 2022; Przeworski, 2019; Somer, McCoy y Luke, 2021). Las iniciativas de reforma generaron movilizaciones y resistencias, no solamente por parte de los partidos de oposición, sino también de actores democráticos que veían afectados sus derechos. A pesar de que la justificación de la propuesta del Plan B indicaba la garantía “del cumplimiento del principio de paridad en los órganos colegiados y unipersonales, respetando el principio de autodeterminación de los partidos políticos” y “garantizaba la representación de grupos vulnerables mediante acciones afirmativas para candidaturas de personas jóvenes, indígenas, afro-mexicanas, personas de la diversidad sexual, migrantes y discapacitados” (Gaceta, 2022); en realidad, de haberse aprobado la reforma constitucional, y de no haber sido invalidado el Plan B por la Corte, se hubieran afectado tanto la aplicación de la paridad como la de las cuotas establecidas para diferentes grupos en situación de discriminación. Lo mismo hubiera ocurrido con la iniciativa de reforma al ТЕРЖ. Las propuestas del oficialismo en esta materia pueden interpretarse como “un lavado de género” –*genderwashing*–, esto es, como un uso estratégico del género para los fines del grupo gobernante y del presidente, consistentes en erosionar los pesos y contrapesos y aumentar su poder (Bjarnegård y Zetterberg, 2023).

En los siguientes apartados se desarrollan de manera general los principales temas de cada una de las tres propuestas, la forma en la cual erosionaban la democracia y las respuestas de actores de oposición.

## PLAN A: REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA ELECTORAL

La propuesta de reforma constitucional fue presentada en la Cámara de Diputados por el ejecutivo federal en abril de 2022 y contempló la modifi-

cación de 18 artículos de la Constitución y siete transitorios (Presidencia, 2022). En el cuadro 1 se presenta un análisis de los temas más relevantes de la reforma, así como su posible efecto de erosión de la democracia.

La reforma constitucional no logró la mayoría calificada que exige la modificación a la Carta Magna: en la votación del 6 de diciembre de 2022 hubo 269 votos a favor, 225 en contra y una abstención. Los votos a favor fueron de MORENA -198-, Partido verde Ecologista de México (PVEM) -40- y Partido del Trabajo (PT) -31-, es decir, del partido en el gobierno y de sus partidos aliados, mientras que el Partido Acción Nacional (PAN) -115-, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) -69-, Movimiento Ciudadano (MC) -25- y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) -15- votaron en contra (véase cuadro 2). Es importante mencionar que Adela Ramos fue la única diputada de MORENA que votó en contra del proyecto y denunció amenazas por parte del coordinador parlamentario, quien creó una campaña de odio en su contra por no acompañar la propuesta.<sup>2</sup> El diputado de MORENA, Carlos Noriega Romero se abstuvo de votar, pero no se encontraron notas periodísticas referentes a algún costo político por ello, con lo cual se puede corroborar que existe un costo diferenciado para la “rebeldía” de las mujeres en los partidos políticos. La reforma constitucional antes mencionada fue detenida gracias al escenario de gobierno dividido, es decir, el partido del ejecutivo federal -MORENA- no tiene mayoría calificada en el Congreso, lo que, en este caso, resultó ser un contrapeso decisivo para evitar dichos cambios regresivos.

## PLAN B: REFORMA A LEYES SECUNDARIAS EN MATERIA ELECTORAL

Dado que no se aprobó la reforma constitucional, el ejecutivo presentó el llamado Plan B, el cual consistió en la modificación de seis leyes secundarias en materia electoral;<sup>3</sup> a diferencia de la reforma constitucional, sólo necesi-

<sup>2</sup> V. Chávez, “Reforma electoral: Adela Ramos, diputada de Morena que votó en contra, denuncia persecución”, *El Financiero*, 14 de diciembre de 2022. Recuperado de <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2022/12/13/reforma-electoral-adela-ramos-diputada-de-morena-que-voto-en-contra-denuncia-persecucion/>

<sup>3</sup> Estas fueron: la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley General de Partidos Políticos, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la Ley General en Materia de Delitos Electorales, la Ley Federal de Consulta Popular y la Ley General de Comunicación Social.

Cuadro 1. Algunos aspectos de la reforma constitucional en material electoral y sus posibles efectos sobre la democracia

<i>Tema</i>	<i>Antes de la reforma</i>	<i>Después de la reforma</i>	<i>¿Erosión democrática?</i>
INE	Once consejerías electas por un comité técnico y la Cámara de Diputados.	Siete consejerías electas por voto popular	Sí, se removerían a las consejerías que han sido críticas con las propuestas del presidente y se promovería una contienda desigual en la elección popular de dichas figuras. La propuesta no garantiza la independencia de las personas electas como consejeras(os) electorales.
TEPJF	Magistraturas electas por el Senado	Magistraturas electas por voto popular	Sí, se promovería una contienda desigual en la elección popular, ello no garantiza la independencia de las personas electas.
Tribunales electorales y organismos públicos locales		Desaparición de ambas instituciones	Sí, es un atentado contra la democracia local, el INE no podría asumir las funciones de los OPL, lo que debilitaría a la institución federal.
Diputaciones	500 diputaciones, 300 de mayoría y 200 de representación proporcional	Se eliminan 200 y quedan 300 electas mediante el sistema de listas votadas en cada entidad federativa	No, porque a cada partido correspondería un número de curules de acuerdo con la votación obtenida en cada entidad.

Senadurías	128 senadurías	96 senadurías	Sí, elimina la RR, que es la forma en la cual se garantiza la participación de minorías en el órgano de representación y reduce la representación de los estados en el Congreso.
Ayuntamientos y legislaturas estatales	Elección de acuerdo con los principios de mayoría de representación proporcional definidos por las legislaturas de cada estado	Reducción de integrantes de Ayuntamientos hasta nueve regidurías y tope de quince diputaciones en las entidades cuya población sea menor a 1 000 000 de personas y se elegirán conforme con el sistema de listas	Sí, afecta a la representación local.
Voto electrónico	No se contempla	Se implementa	No, contribuye a facilitar el voto en México.

Fuente: elaboración propia con base en <https://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SAPI-ASS-11-22.pdf>

Cuadro 2. Votación en la Cámara de Diputados de la reforma constitucional en materia electoral presentada por el ejecutivo federal (6 de diciembre de 2022)

<i>Votos</i>	<i>Tótal</i>	<i>MORENA</i>	<i>PAN</i>	<i>PRI</i>	<i>PVEM</i>	<i>PT</i>	<i>MC</i>	<i>PRD</i>
Favor	269	198	0	0	40	31	0	0
Contra	225	1	115	69	0	0	25	15
Abstención	1	1	0	0	0	0	0	0
Quórum*	0	0	0	0	0	0	0	0
Ausente	5	2	0	0	1	2	0	0
Total	500	202	115	69	41	33	25	15

\* Quórum significa que pasó lista de asistencia y no votó.

Fuente: *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados*, LXV Legislatura. Recuperado de <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/Votaciones/65/tabla2or1-113.php3>

taba la mayoría simple para su aprobación, la cual se logró con los votos de MORENA y sus partidos aliados (PVEM y PT). Se aprobaron modificaciones a la Ley General de Comunicación Social y a la Ley General de Responsabilidades Administrativas y, posteriormente, a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley General de Partidos Políticos y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y expidió la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral. La reforma fue aprobada por mayoría simple con el voto a favor de todo el bloque oficialista y el voto en contra de todas las bancadas de oposición, como se muestra en el cuadro 3.

En el Senado, la votación de la segunda parte del Plan B que tocaba los temas electorales se realizó el 22 de febrero de 2023, con un total de 70 votos a favor y 50 en contra (Senado, 2023); se hicieron diferentes modificaciones al dictamen de la Cámara de Diputados y se hizo el envío al ejecutivo federal quien, el 2 de marzo de 2023, publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto aprobado. En el cuadro 4 se hace un análisis de los temas que tocó esta propuesta y su impacto en el funcionamiento democrático. De la bancada de MORENA, solamente Ricardo Monreal y Rafael Espino votaron en contra, al considerar que las iniciativas violaban algunos artículos de la Constitución Política.

Los cambios incluidos en esta reforma, que el oficialismo destacó como avances, fueron el voto en prisión preventiva, el voto anticipado para

Cuadro 3. Votación en la Cámara de Diputados del Plan B en materia electoral presentada por el ejecutivo federal (aprobada el 6 de diciembre de 2022)

<i>Votos</i>	<i>Total</i>	<i>MORENA</i>	<i>PAN</i>	<i>PRI</i>	<i>PVEM</i>	<i>IT</i>	<i>MC</i>	<i>PRD</i>
Favor	267	196	0	0	38	33	0	0
Contra	219	0	114	68	0	0	23	14
Abstención	0	0	0	0	0	0	0	0
Quórum	0	0	0	0	0	0	0	0
Ausente	14	6	1	0	3	0	2	1
Total	500	202	115	69	41	33	25	15

Fuente: *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados*, LXV Legislatura. Recuperado de <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/Votaciones/65/tabla2or1-113.php3>

personas en estado de postración, el voto por internet para residentes en el extranjero y las acciones afirmativas para grupos en situación de discriminación. Sin embargo, de la mano de estos cambios, que garantizaban en la ley electoral derechos ya ganados previamente por los acuerdos y sentencias tanto del INE como del TEPJF, se propusieron limitaciones en las funciones de ambas instituciones para garantizar los derechos políticos y electorales (Gaceta, 2022).

El cuadro 4 se centra únicamente en estos temas por ser el objeto del presente capítulo y dada la enorme cantidad de artículos reformados que incluyen la reestructuración del INE, las juntas ejecutivas distritales, el servicio profesional de carrera, la reestructuración de los Organismos Públicos Locales Electorales (OPL), la disminución de recursos para capacitación, la posible desaparición de la Unidad Técnica de Igualdad de Género y No Discriminación, libertad para la propaganda gubernamental, entre otros.

Lo que interesa destacar es cómo esta segunda propuesta de reforma del ejecutivo se proponía modificar las acciones afirmativas y la paridad e incluso se ponía en entredicho la posible aplicación de la medida tres de tres contra la violencia de género, ello bajo el argumento de la autonomía de los partidos. Cabe recordar que el INE aprobó acciones afirmativas en la elección federal de 2021 para cinco grupos en situación de discriminación –Lineamientos del INE en acatamiento a dos sentencias: SUPRAP-121/2020 SUPRAP-21/2021– (véase cuadro 5). Estas medidas fueron generadas por

#### Cuadro 4. Reforma electoral a leyes secundarias Plan B

<i>Tema</i>	<i>Antes de la reforma</i>	<i>Después de la reforma</i>	<i>¿Erosión democrática?</i>
Derechos políticos y electorales: voto en prisión preventiva, voto anticipado, voto por internet para residentes en el extranjero.	Ya existían LGIPE, arts. 1 y 5. Ley General para la Inclusión de Personas con Discapacidad, Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación y Pacto Internacional de Derechos Políticos y Civiles. Ya los aplicaba el INE: Programa para voto con personas con discapacidad en Coahuila y Eestado de México.	Modificación al artículo 114: se faculta al INE para generar un mecanismo para el voto anticipado, aunque no prevé un censo permanente de personas con discapacidad. Art. 135: garantiza voto en el extranjero. Artículo 282 Bis: mandata a llevar elecciones a centros penitenciarios para personas que aún no tienen una sentencia y están en prisión preventiva.	No, garantiza los derechos cuyo antecedente eran lineamientos que ya había generado el INE en elecciones previas.
Facultades y competencia del INE, los OPLES y el TEJF.	Artículo 5: La aplicación de la ley corresponde, en sus respectivos ámbitos de competencia, al Instituto, al Tribunal Electoral, a los Organismos Públicos Locales y a las autoridades jurisdiccionales locales en la materia, a la Cámara de Diputados y a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.	Artículo 5 de la LGIPE: Las autoridades electorales, administrativas y jurisdiccionales no podrán condicionar el ejercicio de derechos o prerrogativas político-electorales de la ciudadanía solicitando mayores requisitos que los que determina la Constitución y esta ley	Sí, limita las actuaciones del INE y al TEJF para la vigilancia de la paridad, la tres de tres contra la violencia; imprecisión en cuanto a las listas.

<p>Artículo 7: En ningún caso se podrán suspender derechos o prerrogativas político-electorales de la ciudadanía con sanciones administrativas o judiciales distintas a las penales.</p>	<p>Sí, permite a las dirigencias de los partidos y grupos internos de poder decidir discrecionalmente sobre candidaturas y derechos de la militancia.</p>
<p>Artículo 11 de la LEGIPE: Es facultad exclusiva del Congreso de la Unión emitir mediante el proceso legislativo establecido en la Constitución las normas que regulen el proceso de postulación de candidaturas, lo cual constituye la reserva de dicha materia, que no podrá ser regulada, contrariada o modificada por otras de carácter secundario, como acuerdos, lineamientos o reglamentos que por jerarquía normativa se encuentren subordinados a la ley.</p>	<p>Sí, ambigüedad en el mandato de la paridad en gubernaturas. No existen ciclos en la organización de las elecciones. Es una estrategia de <i>genderwashing</i> frente a la movilización feminista de 2021 por la paridad en gubernaturas.</p>



*Tema*

*Antes de la reforma*

*Después de la reforma*

*¿Erosión democrática?*

Artículo 11 Bis: Las autoridades electorales sólo podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos para efecto de reposición de procedimientos por violaciones a su normativa interna o a derechos de la ciudadanía. En ningún caso podrán resolver nombrando dirigentes y candidatos o determinando cualquier acto que interfiera en forma directa en las decisiones de la vida interna de los partidos.

La postulación paritaria en las gubernaturas aplicará en cada “ciclo” electoral de renovación de las gubernaturas en el país (artículo 11 Bis de la LEGIPE). En el ciclo correspondiente al menos 16 postulaciones serán para mujeres.

Fuentes: elaboración propia con base en Resumen-ejecutivo-implicaciones-reforma-electoral-1.pdf. Para el tema de derechos político-electorales, véase Beltrán (2023) y MP (2023a).

Cuadro 5. Acciones afirmativas implementadas a nivel federal de 2021 y modificaciones del Plan B

<i>Grupos en situación de discriminación</i>	<i>Fórmulas obligatorias en la elección federal de 2021</i>	<i>Plan B, LGIPE, art. 11</i>
Indígenas	30	Al menos 25 postulaciones para todos los grupos, incluyendo jóvenes
Con discapacidad	8	
Afromexicanos(as)	4	
Diversidad sexual	3	
Migrantes y residentes en el extranjero	5	
Total	50	25
Postulaciones	MR: Indígenas en distritos indígenas. R.P. en los primeros diez lugares de las listas, cumpliendo con la paridad, al igual que las postulaciones de mayoría.	MR: En cualquier distrito. R.P. en los primeros 20 lugares. El INE ya no podrá especificar lugares.

Fuente: MP (2023a).

la autoridad electoral como resultado de sentencias –muchas de ellas–, y de demandas de grupos en situación de discriminación que están subrepresentados en el Congreso.

Gracias a estas medidas implementadas en la elección de 2021, 65 personas de dichos grupos llegaron al Congreso para integrar la LXV Legislatura de la Cámara de Diputados (2021-2024), denominada la legislatura de la paridad y la inclusión; las persona que entraron por cuotas representaron 13% del total de las curules.<sup>4</sup> En este contexto, una de las preguntas obligadas es qué posición tomaron frente a esta propuesta las

<sup>4</sup> Para un análisis de la efectividad de las medidas, véase el estudio del Colegio de México. Recuperado de [https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/65/2/2023-01-05-1/assets/documentos/ColMex\\_20230105.pdf](https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/65/2/2023-01-05-1/assets/documentos/ColMex_20230105.pdf)

personas representantes de acción afirmativa de MORENA, quienes, es importante señalar, eran la mayoría de representantes que entraron al Congreso con estas cuotas –32 de los 65 espacios de acción afirmativa–. Gracias a las declaraciones en tribuna y las notas de prensa, se puede observar que sí hubo voces morenistas discordantes; por ejemplo, la diputada trans Salma Luévano presentó una reserva e hizo pública su molestia con su partido. La reserva fue rechazada por mayoría económica.<sup>5</sup>

Fuera del campo oficialista, el Plan B movilizó en su contra a una diversidad de actores que incluyeron al propio INE, a los partidos de oposición, organizaciones ciudadanas como el Frente Cívico Nacional, a organizaciones feministas que presentaron diversas acciones de inconstitucionalidad y Amicus Curiae, firmado por cientos de organizaciones feministas federales y locales,<sup>6</sup> así como a los grupos que han conseguido la aprobación de acciones afirmativas en candidaturas:<sup>7</sup> migrantes, personas con discapacidad, personas de la diversidad sexual, indígenas y afromexicanas. Estos actores, como el Movimiento de Personas con Discapacidad, recurrieron al litigio estratégico<sup>8</sup> y a una movilización para detener la reforma (Ramírez, 2023a, 2023b). Finalmente, el 9 de mayo y 22 de junio de 2023, la SCJN, con nueve votos a favor y dos en contra, invalidó la primera y segunda parte del Plan B, dejando sin efecto lo aprobado por el Congreso, al considerar que ambas Cámaras incurrieron en múltiples violaciones al proceso legislativo, entre las que se cuentan el que no se hayan publicado las reformas con anticipación en el orden del día ni en la *Gaceta Parlamentaria*, ya que el tema se sumó a la sesión por un acuerdo de la Junta de Coordinación Política. Asimismo, hubo dos publicaciones de la reforma electoral, de tal forma que se cambió la ley que había sido aprobada por la Cámara por otra que hacía modificaciones al dictamen, que permitía la transferencia de votos y la cláusula de la vida eterna de los partidos. La Corte concluyó que se violó el principio de deliberación democrática en el poder legislativo. Incluso, el ministro Arturo Zaldívar votó por invalidar el proyecto.

<sup>5</sup> A. López y E. Gómez, “Diputada Trans denuncia ‘regresión’ en Plan B de Morena”, 7 de diciembre de 2022. Recuperado de <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/diputada-trans-denuncia-regresion-en-plan-b-de-morena/>

<sup>6</sup> P. Olamendi, comunicación personal, 18 de agosto de 2023.

<sup>7</sup> Colectivos feministas en alianza con el PRD presentan acción de inconstitucionalidad. Recuperado de <https://comunicacionsocial.diputados.gob.mx/index.php/notilegis/presentaran-prd-y-organizaciones-feministas-una-accion-de-inconstitucional-contr-el-plan-b-electoral->

<sup>8</sup> El INE impugnó la reforma. Recuperado de <https://elpais.com/mexico/2023-02-02/el-ine-impugna-ante-la-suprema-corte-el-plan-b-de-la-reforma-electoral-de-lopez-obrador.html>

Por estas razones, el proceso que desencadenó el Plan B es un ejemplo importante de resiliencia opositora en contextos de autocratización. A diferencia de otros casos de erosión democrática, en México las oposiciones tienen a su favor el hecho de que la SCJN se mantiene independiente –pese a las presiones del oficialismo– y, en este sentido, funciona como mecanismo de control horizontal (Boese et al., 2021). Las votaciones de ambos proyectos fueron en la SCJN, con nueve votos a favor de la anulación y dos en contra, de las ministras Loretta Ortiz y Yasmín Esquivel, quienes fueron propuestas por López Obrador.<sup>9</sup>

## LA INICIATIVA DE REFORMA AL TEPJF Y LA REBELDÍA AL INTERIOR DE LOS PARTIDOS

La última reforma fue presentada en abril de 2023 por parte de los coordinadores parlamentarios –todos hombres– de seis de los siete partidos políticos nacionales: MORENA, PRI, PAN, PVEM, PT y PRD, y sólo MC se manifestó en contra. El objetivo era limitar las facultades interpretativas del TEPJF respecto a las decisiones del Congreso y la vida interna de los partidos políticos. Como antecedente debemos recordar que el TEPJF había obligado a la Junta de Coordinación Política (JUCOPO) de la Cámara de Diputados y a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión incluir al partido MC en dicha Comisión, conforme al principio de máxima representación efectiva; también había obligado a la Cámara de Diputados a tener una quinteta con sólo mujeres para la presidencia del Consejo General del INE, y mandató, a través de diferentes sentencias, acciones afirmativas para candidaturas de diferentes grupos en las elecciones federales de 2021. Todas estas decisiones de protección de los derechos de la ciudadanía, de las militancias, de la paridad, las cuales ampliaron la representación de diferentes grupos en el Congreso, no fueron bien vistas por los legisladores, quienes manifestaron que se trataba de intromisiones a su normatividad interna y a la división de poderes y competencias entre poderes.

La reforma del TEPJF se presentó de manera distinta a la de las reformas electorales que habían sido propuestas por el ejecutivo federal, ya

<sup>9</sup> Z. Raziel, “La Suprema Corte asesta el golpe final y anula por completo el ‘plan B’ electoral de López Obrador”, *El País*, 22 de junio de 2023. Recuperado de <https://elpais.com/mexico/2023-06-22/el-supremo-asesta-el-golpe-final-y-anula-por-completo-el-plan-b-electoral-de-lopez-obrador.html>

que esta fue planeada por los coordinadores parlamentarios.<sup>10</sup> Produjo una rebelión en el Congreso y en las redes sociales por parte de legisladoras, diputaciones de acciones afirmativas de MORENA y de otros partidos, y nuevamente por las colectivas feministas. La propuesta pretendía modificar los artículos 41, 73, 99 y 105 de la Constitución en materia de la protección de derechos políticos y electorales. El dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales se aplazó en más de cuatro ocasiones<sup>11</sup> y, finalmente, ante la oposición, nunca pasó al pleno.

La propuesta proponía “revisar y proponer modificaciones legislativas al marco jurídico de las atribuciones del TEPJF”, con el argumento de que este tribunal rebasó reiteradamente “las esferas de su competencia al invadir las competencias del poder Legislativo, lo que supone una alteración del principio de división de poderes” (Martínez y Frías, 2023, p. 2). Se proponía limitar la actuación del TEPJF, supuestamente conforme a lo que dicta la Constitución para otorgar facultad exclusiva del Congreso para la aprobación de medidas afirmativas. Entre las propuestas de cambios se encontraban las presentadas en el cuadro 6.

La intención política detrás de esta iniciativa era limitar la intervención del TEPJF en los asuntos internos de los partidos y limitar sus facultades para fijar medidas de acción afirmativa y hacer efectiva la paridad y, en los hechos, dejarlas en manos de las cúpulas partidistas bajo los supuestos –insostenibles, por lo demás– de respeto a la división de poderes y la autonomía de los partidos. De hecho, el argumento es anticonstitucional, ya que los partidos son entidades de interés público sostenidos con dinero público y, por tanto, sujetos a mecanismos de rendición de cuentas y de vigilancia, cuyas acciones deben estar sometidas a la capacidad interpretativa del TEPJF.

Así, la reforma al TEPJF representaba una verdadera contrarreforma que ponía en cuestión los avances en materia de paridad y acciones afirmativas que, gracias al movimiento feminista y al activismo de los grupos en situación de discriminación, derivaron en lineamientos de paridad en gubernaturas y acciones afirmativas en 2021.

Lo interesante del proceso es que, mientras se trataba de avanzar en el dictamen, legisladores(as) de las cuotas fueron sumando firmas para

<sup>10</sup> Rubén Moreira (PRI), Ignacio Mier (MORENA), Jorge Romero (PAN), Carlos Puente (PVEM), Alberto Anaya (PT), Luis Espinosa (PRD).

<sup>11</sup> C. García, “Rebelión de diputados aplaza de nuevo dictaminación de reformas al TEPJF”, *Expansión*, 11 d abril de 2023. Recuperado de <https://politica.expansion.mx/mexico/2023/04/11/rebelion-de-diputados-aplaza-de-nuevo-dictaminacion-de-reformas-al-tepjf>

Cuadro 6. Propuesta de reforma constitucional al TEPJF

<i>Tema</i>	<i>Antes de la reforma</i>	<i>Después de la reforma</i>	<i>¿Erosión democrática?</i>
Acciones afirmativas	El TEPJF había emitido sentencias para reconocer cuotas en candidaturas a diputaciones federales para grupos en situación de discriminación, lo que dio pie a que 65 fueran electas en la legislatura (2021-2023).	Someter las acciones afirmativas al límite de la ley (art. 41).	Sí, se pretende limitar la actuación del poder jurisdiccional en el reconocimiento de los derechos políticos y electorales.
Paridad	El TEPJF había emitido sentencias, y para respetar la paridad como principio constitucional, por ejemplo la que garantiza la paridad en gubernaturas.	Limitar la judicialización de los asuntos internos de los partidos, concediéndoles amplias facultades para garantizar la paridad de género en el ejercicio de su autodeterminación y autoorganización (art. 41).	Sí, se pretende limitar la actuación del poder jurisdiccional al exigir paridad como principio que deben respetar los partidos políticos.
Interpretación de la ley	El TEPJF, como integrante del poder judicial, hace interpretación de las leyes y sus sentencias han permitido hacer valer las cuotas para mujeres (sentencia 12624) hasta garantizar la paridad en la integración de órganos de gobierno.	Circunscribir la competencia del TEPJF a controversias reguladas únicamente por leyes electorales (art. 99). Limitar las resoluciones del TEPJF al tenor literal de la ley (art. 99)	Sí, se limita la actuación de un poder y la superioridad de decisiones de los partidos políticos.

Fuentes: elaboración propia con base en Gama (2023) y Martínez y Frías (2023).

detener la iniciativa. Las diputadas trans de MORENA, Salma Luévano y María Clemente García, consideraron hipócrita y regresiva la propuesta y expresaron su oposición a que se dejara como facultad exclusiva del poder legislativo la aprobación de medidas de acción afirmativa. De manera interesante, usaron el hashtag #ELTEPJFNoSeToca –emulando el opositor “EIIINENoSeToca”–, al considerar que el TEPJF es un aliado de los grupos en situación de vulnerabilidad y que la reforma buscaba que esta institución ya no pudiera emitir sentencias progresivas en materia de inclusión. “Los partidos han hecho pura simulación” –aunque se vieron forzadas a reconocer los esfuerzos de MORENA por enarbolar las demandas de estos grupos–. Las diputadas Luévano y Clemente hicieron un llamado a las y los representantes de acción afirmativa a oponerse a la reforma.<sup>12</sup> También fue relevante la actuación de la diputada indígena de MORENA, Irma Juan Carlos, y del diputado del PRI, Sergio Peñaloza, propuesto por la cuota afro-mexicana, quienes también usaron la tribuna para manifestarse en contra de la reforma constitucional. No menos importante, como ocurrió en el caso del Plan B, organizaciones de grupos en situación de discriminación se manifestaron públicamente, como fue el caso del Colectivo de Federaciones y Organizaciones Mexicanas Migrantes (COLEFOM), que lanzó un manifiesto en el que explicaba detalladamente por qué se oponían a la propuesta de reforma que estaba en la comisión de puntos constitucionales que dañaba los derechos políticos de las personas migrantes (COLEFOM, 2023).

A esas voces se sumaron la de la magistrada del TEPJF, Janine Otálora, quien planteó que: “Los desacuerdos entre los órganos del Estado jamás pueden servir de pretexto para limitar el ejercicio de los derechos de todas las personas ni para privarles de oportunidades para defenderlos”. “La responsabilidad pública que nos exige la Constitución no es la de imponer una visión ideológica, sino la de defender las libertades que nos permiten convivir en sociedades diversas” (Otálora, en Martínez y Frías, 2023, p. 7).

Conforme ganaban fuerza estos argumentos y la resistencia opositora fuera y dentro del Congreso, legisladores y legisladoras de los grupos parlamentarios comenzaron a deslindarse de la propuesta de reforma; este fue el caso de algunas mujeres de MORENA, como la senadora Martha Lucía Micher, quien declaró que en el Senado no pasaría esa reforma patriarcal;

<sup>12</sup> E. Dina, “El Tribunal Electoral no se toca, advierte diputada trans de MORENA ante discusión de reforma regresiva”, *El Universal*, 11 de abril de 2023. Recuperado de <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/me-parece-un-discurso-hipocrita-diputadas-trans-de-morena-difieren-sobre-reforma-al-tribunal-electoral/>

del PRD, la diputada Nora Arias exigió a su partido detener la reforma regresiva, y figuras del PRI, como Osorio Chong –quien declaró que el Tribunal ha sido clave para garantizar los derechos de las mujeres y de grupos vulnerables– e incluso Alejandro Moreno, se comprometieron a no apoyar la iniciativa de reforma constitucional.

La propuesta, que ya tenía antecedentes en el Plan B, claramente vulneraba el modelo de tutelaje de los derechos político-electorales y la propia definición de los partidos como entidades de interés público que, como se planteó, en tanto reciben dinero del Estado, deben estar regulados y vigilados. Lo que también se puso en evidencia fue, de nuevo, la utilización de una estrategia de lavado de género –derivado del inglés *genderwashing*– y también de lavado rosa –*pinkwashing*, contra la comunidad LGBT+–, que justifica una propuesta regresiva desde el punto de vista de los derechos político-electorales de la ciudadanía, con argumentos aparentemente democráticos sobre la autonomía de los partidos y del principio de separación de poderes. De haber entrado en vigor, el Plan B y la iniciativa de reforma del TEPJF hubieran cambiado los principios de relación entre las autoridades electorales y los partidos y los acuerdos en materia de representación política. Hubieran erosionado la democracia.

## LAS COLECTIVAS COMO PIEZAS CLAVE DE OPOSICIÓN

Una de las figuras clave para detener los intentos de reforma electoral fueron, sin lugar a dudas, las colectivas feministas, que actuaron de diversas formas, ya sea cabildeando con los coordinadores parlamentarios opositores en el caso del Plan B o bien con las mujeres dentro de los partidos políticos cuando se intentó hacer la reforma constitucional del TEPJF. El trabajo que realizaron fue estratégico, dando a conocer las propuestas y explicando por qué estas representaban un atentando a los derechos ganados, como el de la igualdad para las mujeres en la representación política y las afectaciones para las cuotas de grupos en situación de discriminación; también publicaron artículos en los medios de comunicación, dieron entrevistas, hicieron *spaces* en la entonces red social Twitter, juntaron firmas para peticiones y recurrieron al litigio estratégico para detener las iniciativas en el poder judicial.

Mujeres en Plural (MP) fue una de las colectivas más importantes en este proceso de defensa de la democracia. Formada en el año de 2009, MP



está compuesta de mujeres políticas, académicas, funcionarias, activistas, periodistas, militantes de todos los partidos políticos, etc.,<sup>13</sup> cuyo fin común es proteger y promover los derechos políticos de las mujeres. Gracias a sus aportaciones, México es el país con más avances legislativos a favor de la igualdad política, como la aprobación de la paridad como principio constitucional –de acuerdo con las reformas de 2014 y de 2019– y el reconocimiento de la violencia política contra las mujeres en razón de género (2020).

Por ello, la presente investigación consideró relevante entrevistar a algunas de sus integrantes. Realizamos tres entrevistas a profundidad vía virtual con Angélica de la Peña, Patricia Olamendi y Amalia García; esta última también se desempeña como diputada federal de la presente legislatura, por lo que su testimonio fue crucial para reconstruir los procesos de pesos y contrapesos en el curso de discusión de las reformas. Sobre todo, nos centramos en la actuación de la colectiva frente a la última reforma, la cual proponía una reforma constitucional al TEPJF y que, en sus propias palabras, fue la más compleja de detener porque había sido apoyada por las coordinaciones de seis de los siete partidos políticos. Los temas de las entrevistas se centraron en las siguientes preguntas: ¿cómo conocieron la propuesta de modificación del TEPJF?, ¿cuáles fueron las estrategias dentro de Mujeres en Plural para detener dicha iniciativa?, ¿cómo se logró convencer al resto de legisladoras de que la reforma al TEPJF restringía los derechos ganados?, ¿en la cámara de diputados y diputadas, cuáles fueron las estrategias que se formaron al interior para bloquear la reforma y cómo se vincularon si es que lo hicieron con las personas representantes de Acción Afirmativa?, ¿hubo costos para las legisladoras que no apoyaron esta iniciativa?, ¿qué se perdía para la democracia en México si se aprobaba la reforma al TEPJF? y, finalmente, ¿qué puede enseñar el movimiento amplio de mujeres de México al resto de las democracias que están a prueba por intentos de erosión democrática? La información obtenida nos permitió reconstruir las estrategias de redes de mujeres para detener las reformas regresivas en materia democrática.

<sup>13</sup> L. Lagunes Huerta, “Mujeres en Plural, una década sorora”, *Cimac Noticias*, 28 de octubre de 2019. Recuperado de <https://cimacnoticias.com.mx/2019/10/28/mujeres-en-plural-una-decada-sorora/#gsc.tab=0>

## LA COMUNICACIÓN INTERNA PARA DIFUNDIR LA REFORMA AL TEPJF

El mecanismo de comunicación más importante que tiene MP con todas las integrantes es un chat de WhatsApp. El 27 de marzo de 2024 se alertó de la reforma al TEPJF con un mensaje que decía: “dicen que esta iniciativa la apoyan todos los partidos, excepto MC, y nos pega directamente en la paridad”, también se compartió una primera nota periodística de *Milenio* titulada “Diputados de Morena y oposición buscan limitar al TEPJF por ‘exceso de facultades’”. Fue así que la red se activó para dar seguimiento al tema con las propias diputadas que son parte de la colectiva y quienes tienen una vinculación importante con el Congreso. Otra integrante propuso elaborar un comunicado y hacer una conferencia de prensa para dar a conocer las implicaciones de dicha reforma, en tanto, una más realizó el primer borrador con un posicionamiento que se dio a conocer en las redes sociales de MP, titulado “No al retroceso de los derechos políticos y electorales de las mujeres” (MP, 2023a)

Posterior a ello, participaron en entrevistas de radio, TV, escribieron artículos de opinión en diferentes medios, donde señalaron puntualmente que la autodeterminación de los partidos políticos no podía estar por encima de los derechos políticos y electorales. En las entrevistas realizadas, Angélica de la Peña, Patricia Olamendi y Amalia García coincidieron en que la propuesta era producto de las últimas decisiones del TEPJF, que había mandado el cumplimiento de la paridad, le había corregido la plana a la Cámara de Diputados, sobre todo en las prácticas excluyentes y violatorias de derechos.

La ortodoxia arcaica ha ido cambiando conforme el poder judicial ha asumido su carácter constitucional, no sólo de equilibrio frente a los otros dos poderes, sino también como resguardo de la Constitución, por eso estaban tan enojados los señores y proponían esa reforma que atentaba contra los derechos ganados; en una reunión que se filtró a los medios que los Magistrados les dijeron a los diputados que ellos hacían lo que la ley establecía, que si no estaban de acuerdo modificaran la ley, y pues les tomaron la palabra.<sup>14</sup>

En el mismo sentido, Patricia Olamendi consideró que a los partidos políticos les debe quedar claro que son entidades de interés público, por lo tanto, su actuación está en el escrutinio público, y que tienen una responsa-

<sup>14</sup> Entrevista a Angélica de la Peña, realizada por las autoras, 15 de agosto de 2023.

bilidad con la ciudadanía: “El Artículo 1 Constitucional mandata la progresividad de los derechos humanos; el TEPJF ha actuado en consecuencia, no se trata de una extralimitación, como se señala en la exposición de motivos de la reforma; a todas luces era una reforma que atentaba contra los derechos humanos, frenaba el avance de la igualdad y la paridad”.<sup>15</sup>

En cuanto empezó a conocerse más sobre los alcances de dicha reforma, diferentes diputados y diputadas se manifestaron en contra de su aprobación; muchos y muchas habían sido beneficiados de las propias sentencias del TEPJF, tal como lo señaló Amalia García en la entrevista realizada.

Una de las diputadas indígenas de Morena, que fue de las principales opositoras, mencionó que precisamente una sentencia del TEPJF había hecho que ella continuara con la candidatura y pudiera acceder a una curul; lo mismo otros diputados de diferentes partidos. Cuando me tocó mi participación en tribuna expuse los riesgos de no contar con pesos y contrapesos, hablé de Montesquieu y les recordé que la literalidad de las normas siempre ha afectado a las mujeres como pasaba con el voto antes de ser reconocidas como ciudadanas. Para mi sorpresa, cuando terminé mi intervención, las y los diputadas y diputados me aplaudieron, muchos de ellos de Morena.<sup>16</sup>

Cuando el descontento empezó a crecer, los autores de la reforma constitucional, es decir los coordinadores parlamentarios del PAN, PRI, PRD, PT, PVEM y MORENA, emitieron un comunicado donde rechazan que su iniciativa afectara al TEPJF, las acciones afirmativas y la paridad (Ortiz, 2023); no obstante, el descontento con el intento de reforma siguió creciendo, poniendo énfasis en el retroceso democrático que representaba su aprobación al punto de que fue imposible sostenerla.

Respecto de los costos de la rebeldía, al no apoyar la reforma antes mencionada, las entrevistadas coincidieron en que se les intentó presionarlas por diferentes medios; uno de ellos fue la amenaza de no darles la candidatura en el siguiente proceso electoral. Recordemos que en México actualmente existe la reelección para diputaciones, por lo que este mecanismo de rendición de cuentas se utilizó en este contexto para presionar a las diputadas políticamente; aun así, las diputadas no cedieron y fueron quienes primero, y en su mayoría, alzaron la voz.

<sup>15</sup> Entrevista a Patricia Olamendi, realizada por las autoras, 18 de agosto de 2023.

<sup>16</sup> Entrevista a Amalia García, realizada por las autoras, 19 de agosto de 2023.

Uno de los hallazgos relevantes de las entrevistas es que las entrevistadas coinciden en que no hubo una alianza estratégica entre el movimiento amplio de mujeres y los grupos en situación de discriminación. Patricia Olamendi mencionó que la estrategia de MP fue hablar directamente con los coordinadores parlamentarios de los partidos para advertirles sobre las implicaciones que tendría esta reforma. Estos actuaron por separado, lo que puede explicarse por ser la primera legislatura con cuotas para diferentes grupos, por lo que la curva de aprendizaje de las coaliciones estratégicas para sumarse a causas en común puede empezar a construirse a partir de esta experiencia. De hecho, Amalia García mencionó en las entrevistas que diferentes colectivos de estos grupos fueron importantes para detener la “contra-reforma”; así que es previsible que en el futuro actuará de manera conjunta.

Finalmente, les preguntamos a las entrevistadas qué podía enseñar el movimiento amplio de mujeres de México al resto de las democracias que están a prueba por procesos de autocratización y hubo coincidencia en que los cambios legales se han conseguido dejando de lado las diferencias ideológicas para temas estratégicos. Para Amalia García, una de las enseñanzas es que, en México, las feministas y mujeres han formado un “triángulo de hierro”, una alianza entre mujeres políticas, redes y organizaciones de la sociedad civil y académicas. Otra lección del caso mexicano es la aprobación de la paridad como principio constitucional, porque ello ha significado la llegada masiva de mujeres a espacios de toma de decisiones, lo que transforma a las instituciones e impulsa agendas para proteger los derechos de las mujeres y, en general, los derechos político-electorales de la ciudadanía ante los embates del actual gobierno al sistema democrático y paritario.

## CONCLUSIONES

La experiencia de reformas electorales que tuvieron lugar en México entre 2022 y 2023 fueron, sin lugar a dudas, una prueba para la democracia y, en particular, para la democracia paritaria, que costó muchos años construir. La reforma constitucional, el Plan B y la iniciativa de reforma constitucional que pretendía modificar las competencias y alcances del TEPJF, tenían como intención –no explícita– fortalecer la discrecionalidad en la toma de decisiones de los partidos políticos, sobre todo en la postulación de candidaturas.

No obstante, estos escenarios también dejaron ver que el sistema de pesos y contrapesos funciona en el país, primero, al activarse el freno con un

gobierno dividido, posteriormente, con la división de poderes y la todavía independencia de la SCJN, que declaró graves violaciones al proceso legislativo y anuló ambas partes del Plan B, y, posteriormente, con la rebeldía de algunas diputadas y diputados que se opusieron al intento por limitar la facultad interpretativa del TEPJF y la reducción de cuotas para grupos en situación de discriminación. En estos procesos resultó fundamental la presencia de colectivas feministas en el debate público y sus estrategias de oposición a estas reformas, como el cabildeo al interior del Congreso y el litigio estratégico para detener estos intentos de violación a los derechos humanos.

Ante los intentos del actual gobierno de erosionar el sistema democrático, hubo respuestas institucionales, sociales y partidistas para evitarlo, lo cual es una enseñanza del caso mexicano para el resto de democracias que atraviesan los mismos retos para mantener estándares mínimos de autonomía de las instituciones electorales, respeto a los derechos políticos y electorales de las mujeres y de otros públicos en situación de discriminación. La amplia alianza de mujeres que se articula con diferentes colectivas feministas ha sido fundamental para frenar los intentos de instauración de un régimen autoritario que busca, bajo el argumento de la autonomía de los partidos políticos, imponer las reglas de los hombres que siguen tomando las decisiones al interior de los partidos y que están inconformes con la paridad, porque ello representa una pérdida de espacios de poder. Es claro que los derechos humanos, las instituciones democráticas y la paridad no están garantizados de una vez y para siempre.

## LISTA DE REFERENCIAS

- Aguilar Aguilar, A. (2022). Democracia y derechos políticos en las sentencias del TEPJF. *Analysis plural*, 1(2), 1-4.
- Bjarnegård, E. y Zetterberg, P. (2023). Gendwasing o Genderbashing? Reconciling the different faces of modern autocrats. *The Loop. EPCR's Political Science, Blog 8 in a Loop Thread on Gendering democracy*. Recuperado de <https://theloop.ecpr.eu/genderwashing-or-genderbashing-reconciling-the-different-faces-of-modern-autocrats/>
- Beltrán, Y. (2023). El Plan B: un enfoque desde la inclusión. *Brújula ciudadana*. Recuperado de <https://www.revistabrujula.org/b146-plan-b-enfoque-desde-inclusion>

- Boese, V. A., Edgell, A. B., Hellmeier, S., Maerz, S. F. y Lindberg, S. (2021). How democracies prevail: democratic resilience as a two-stage process. *Democratization*, 28(5), 885-907.
- COLEFOM [Colectivo de Federaciones y Organizaciones Mexicanas Migrantes] (marzo, 2023). *Manifiesto*. Recuperado de [Downloads/Manifiesto%20COLEFOM%20sobre%20iniciativa%20de%20reforma%20mar-30-23%20\(1\).pdf](https://www.colefom.org/manifesto)
- Freidenberg, F. y Dosek, T. (2022). *Reformas electorales en América Latina*. Ciudad de México: IJ-UNAM/IECM.
- Gama, L. (abril, 2023). La reforma constitucional encaminada a contener al Tribunal Electoral. *Nexos*. Recuperado de <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/la-reforma-constitucional-encaminada-a-contener-al-tribunal-electoral/>
- Gamboa, L. (2022). *Resisting backsliding: opposition strategies against the erosion of democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Martínez López, C. y Frías Flores, S. (2023). La iniciativa de reforma al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. *Mirada Legislativa*, 236. México: Senado de la Republica/Instituto Belisario Domínguez.
- MP [Mujeres en Plural] (27 de marzo, 2023a). *Decimos NO al retroceso de los derechos políticos* [Tuit]. Twitter. <https://twitter.com/MujerEsPlural/status/1640526598297247747>
- MP [Mujeres en Plural] (13 de abril, 2023b). *Diputadas, sin la facultad de interpretación del TEPJF informa* [Tuit]. Twitter. <https://twitter.com/mujeresplural/status/1646503950584016902?s=48&t=LwWOcNAd5XEgtCRiT3-u6w>
- Ortiz, J. (13 de abril, 2023). *Hace unos minutos, los autores de la reforma constitucional* [Tuit]. Twitter. [https://twitter.com/Juan\\_OrtizMX/status/1646637300992864258](https://twitter.com/Juan_OrtizMX/status/1646637300992864258)
- Pérez-Liñán, A. y Pagés, E. (2022). Democratic backsliding and authoritarian resurgence in Latin America. *Kellogg Institute*. Recuperado de <https://www.norc.org/content/dam/norc-org/pdfs/Democratic%20Backsliding%20Panel%20-%20Two-pager%20-%20English.pdf>
- Presidencia (28 de abril, 2022). *Ejecutivo federal envía hoy iniciativa de reforma constitucional en materia electoral: presidente*. Recuperado de <https://www.gob.mx/presidencia/prensa/ejecutivo-federal-envia-hoy-iniciativa-de-reforma-constitucional-en-materia-electoral-presidente>
- Przeworski, A. (2019). *Crises of democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ramírez, I. (2023a). No daremos un paso atrás en derechos políticos de las PCD: Laura Correa de la Torre. *Yo También*. Recuperado de <https://www.yotambien.mx/actualidad/derechos-politicos-para-personas-con-discapacidad-laura-correa-de-la-torre>

- Ramírez, I. (2023b). Organizaciones inician estrategias para impugnar el Plan B. *Yo También*. Recuperado de <https://www.yotambien.mx/actualidad/impugnar-el-plan-b-por-falta-de-candidaturas-para-grupos-vulnerables>
- Renwick, A. (2010). *The politics of electoral reform: Changing the rules of democracy*. Cambridge: University Press.
- Senado (22 de febrero, 2023). *Acuerdo por el que se remite al Ejecutivo Federal el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones en materia electoral*. Recuperado de <https://www.senado.gob.mx/65/votacion/4305>
- Somer, M., McCoy, J. L. y Luke E. R. (2021). Pernicious polarization, autocratization and opposition strategies. *Democratization*, 28(5), 929-948.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación [scjn] (2023). *Acción de inconstitucionalidad 71/2023 y sus acumuladas 75/2023, 89/2023, 90/2023, 91/2023, 92/2023 Y 93/2023*. Ministro ponente Javier Laynez Potisek. Recuperado de [https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/proyectos\\_resolucion\\_scjn/documento/2023-06/A.I.%2071.pdf](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/proyectos_resolucion_scjn/documento/2023-06/A.I.%2071.pdf)
- Zovatto, D. (2018). *Reforma político-electoral e innovación institucional en América Latina (1978-2016)*. Ciudad de México: Tirant lo Blanch/TEPE.

### Otras fuentes

- Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados* (2022). Recuperado de <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2022/dic/20221206-C.pdf#page=2>
- Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados* (diciembre, 2022). *Gaceta Parlamentaria. Que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones en materia electoral*. Recuperado de <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2022/dic/20221206-C.pdf#page=2>
- Laynez Potisek, J. (ministro ponente) (2023). *Acción de inconstitucionalidad 71/2023 y sus acumuladas 75/2023, 89/2023, 90/2023, 91/2023, 92/2023 Y 93/2023*. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación. Recuperado de [https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/proyectos\\_resolucion\\_scjn/documento/2023-06/A.I.%2071.pdf](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/proyectos_resolucion_scjn/documento/2023-06/A.I.%2071.pdf)
- Vázquez Piñón, M. y Vázquez Correa, L. (2021). La democracia plural: acciones afirmativas para las elecciones de 2021. Recuperado de <https://www.animalpolitico.com/analisis/invitades/la-democracia-plural-acciones-afirmativas-para-las-elecciones-de-2021>

## MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL MÉXICO DE LA 4T: UN JUEGO DE DOS CARAS

Alejandra Leonor Salado Íñiguez

El triunfo de Andrés Manuel López Obrador (AMLO) en 2018 no sólo representó la alternancia en el ejecutivo, con un tercer partido llegando al poder, sino que implicó un significativo cambio en la composición de la elite gobernante. A partir de ese momento, se pueden identificar transformaciones importantes tanto en el estilo de gobernar como en las estructuras de autoridad. Desde su llegada, su proyecto conocido como la cuarta transformación (4T), ha permeado en la política nacional y subnacional de una nueva y dominante forma de hacer política, en la que se promueven valores que él, como líder, defiende de manera eficaz a través de sus prácticas y discursos, mientras es rechazado abiertamente por la oposición y otros grupos de la sociedad civil.

Generalmente, los discursos de AMLO suelen ser repetitivos y tienden a buscar una comunicación directa entre el líder y lo que él considera “el pueblo”. Se dirige a la ciudadanía utilizando frases como “Por el bien de todos, primero los pobres”, “No mentir, no robar y no traicionar al pueblo”, “Austeridad republicana, hacer mucho con poco y actuar sin ostentación”.<sup>1</sup> Su retórica se centra en la denuncia de la corrupción y la desigualdad como consecuencias de los malos gobiernos del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y del Partido Acción Nacional (PAN). Por otro lado, también muestra una actitud confrontativa con quienes considera sus antagonistas, ya que no coinciden con su proyecto, o bien, tienen demandas sociales muy

<sup>1</sup> A. Moreno, “Los dichos de AMLO”, *El Financiero*, 3 de marzo de 2023. Recuperado de <https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/alejandra-moreno/2023/03/03/los-dichos-de-amlo/>



específicas, como algunos periodistas, activistas y otros grupos de la sociedad civil (Modonesi, 2021).

Ahora bien, desde la campaña electoral del 2012, AMLO propuso llevar a consultas públicas los temas sobre derechos y libertades que él consideraba “polémicos”, como la interrupción legal del embarazo, el matrimonio igualitario y la adopción como derecho para las parejas del mismo sexo, expresando en repetidas ocasiones: “Debemos garantizar las libertades, y en el respeto a las libertades está el que debemos practicar el método democrático, y eso implica escuchar a todos y que todos participen, por eso vamos a ver la manera en que los temas polémicos haya consultas, que no imponamos.”<sup>2</sup>

En esta misma línea discursiva, tanto durante la campaña de 2018, como una vez que resultó triunfador, AMLO hizo énfasis en su intención de implementar una democracia participativa durante su gobierno, ya no sólo para tratar cuestiones polémicas, sino también para fortalecer temas de suma relevancia en su agenda política y de gobierno. De tal manera que se propuso realizar consultas públicas en temas como: la construcción de un nuevo aeropuerto en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y de un tren al sur del país, sobre la posibilidad de enjuiciar a expresidentes y sobre las reformas educativa y energética, que han sido objetivos prioritarios para la 4T.

Aunque la reforma electoral de 2014, producto de un amplio consenso entre las diferentes fuerzas políticas, incluyó la Ley de Consulta Popular, que abrió la posibilidad de utilizar este instrumento a nivel nacional, el gobierno de AMLO otorgó a estos ejercicios un estatus sin precedentes, al incorporarlos en el catálogo de derechos políticos de los ciudadanos, incluyéndolos en el artículo 35 de la Constitución. Sin embargo, para que estos instrumentos puedan ser implementados, deben contar con la aprobación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y ser organizados por el Instituto Nacional Electoral (INE).<sup>3</sup>

Un adecuado diseño e implementación de mecanismos de participación ciudadana puede generar incentivos para que la ciudadanía se involucre activamente en los asuntos públicos y ejerza un control efectivo sobre los representantes. Sin embargo, si estos instrumentos son utilizados recurrentemente y sin apearse a un marco normativo e institucional, se pueden con-

<sup>2</sup> P. Martínez, “Si llego a Los Pinos, ‘temas polémicos’ como el aborto serán votados: AMLO”, *Animal Político*, 10 de enero de 2012. Recuperado de <https://animalpolitico.com/2012/01/aborto-asunto-polemico-que-no-impondremos-desde-los-pinos-amlo>

<sup>3</sup> [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5582486&fecha=20/12/2019#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5582486&fecha=20/12/2019#gsc.tab=0)

vertir en instrumentos que promuevan el establecimiento de una democracia plebiscitaria (Zovatto, 2014), donde el líder es considerado el único intérprete legítimo de la voluntad popular y tiende a justificar sus acciones con base en su apoyo electoral (O'Donnell, 2017). Por consiguiente, existe un riesgo latente de retroceso democrático, ya que estos instrumentos podrían ser utilizados por líderes populistas para socavar la autoridad de otras instituciones o actores que perciben como obstáculos para la expansión de su poder.

En este sentido, este capítulo tiene como propósito examinar el uso de los mecanismos de participación ciudadana como un instrumento del poder ejecutivo para aumentar su popularidad y/o su poder político, y explicar si estos le han ayudado, o no, a neutralizar o reducir los riesgos asociados a la intervención efectiva de la oposición, de grupos de interés e, incluso, de su propio partido. Asimismo, identificar cuáles factores influyen en la probabilidad de que el presidente utilice los Mecanismos de Democracia Directa (MDD) como herramienta política y cuál ha sido la respuesta de otros actores en el ámbito subnacional, una vez que se han abierto las posibilidades de usar estos mecanismos.

Para ello, este capítulo se estructura en cinco apartados. En la primera sección se realiza una revisión de los conceptos de mecanismos de participación ciudadana y su relación con los retrocesos democráticos. En la segunda se realiza un breve repaso de los antecedentes históricos de los instrumentos de participación ciudadana en México, a nivel nacional y subnacional, identificando coyunturas y contextos regionales.

En la tercera sección se abordan en detalle los instrumentos de participación ciudadana que han sido activados durante el mandato de AMLO. Se examina tanto su organización formal como su versión informal, así como los intentos o amenazas de utilización. Este análisis se basa en la recopilación de información sobre consultas y referéndums activados en las 32 entidades federativas, para lo cual es importante señalar que la información se obtuvo a través de las páginas oficiales de los congresos locales y los organismos públicos locales electorales (OPLE). Además, se realizaron solicitudes de información a estas mismas instituciones, cuya respuesta fue satisfactoria en la mayoría de las entidades, lo que permitió la construcción de una base de datos más completa pero no exhaustiva, ya que existen limitaciones inherentes a la disponibilidad y accesibilidad de información.

Posteriormente, en la cuarta sección del capítulo se realiza un análisis que se desprende de la sistematización de datos sobre el uso de estos instrumentos en las 32 entidades federativas, identificando actores que las

impulsan, marcos normativos y resultados. Por último, se realizan reflexiones generales.

### LOS MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA: INSTRUMENTOS DE PROMOCIÓN O DE CONTENCIÓN DEL RETROCESO DEMOCRÁTICO

En los últimos años, la región latinoamericana ha pasado por fuertes transformaciones en el ámbito político, caracterizada por la expansión de democracias iliberales, las cuales, si bien tienen su origen en procesos electorales democráticos –ya en el ejercicio como gobierno–, muestran un comportamiento autoritario a través de prácticas y acciones que terminan socavando el entramado institucional democrático encargado de garantizar el Estado de derecho, las libertades civiles y los derechos políticos como base de la democracia.

En la actualidad, los estudios sobre democracia, así como los índices y proyectos que se han generado para medirla o evaluarla en las diversas regiones del mundo –como el *Latinobarómetro* (Latinobarómetro, 2018), *Freedom in the world 2021* (Freedom, 2021), *The global state of democracy exploring democracy's resilience* (IDEA, 2017) y el *Democracy report 2023. Defiance in the face of autocratization* (V-DEM, 2023)–, han coincidido en que las democracias no están avanzando. En lo que no hay un consenso es en los conceptos que se utilizan para explicar este fenómeno. Puesto que algunos autores han descrito estos fenómenos como *Breakdown of democratic regimes* o quiebres democráticos (Linz, 1978), *Democratic recession* (Diamond, 2015), procesos de erosión democrática (Levitsky y Ziblatt, 2021) y, más recientemente, *democratic backsliding* o retroceso democrático (Bermeo, 2016).

En este contexto, resulta fundamental reconocer que los atributos inherentes a estos conceptos no son necesariamente los mismos, por lo que es de suma importancia identificar los elementos comunes en su análisis de situaciones en donde la calidad de la democracia se ve comprometida. Entre los atributos que coinciden en los conceptos anteriormente mencionados, cabe destacar el debilitamiento de las instituciones democráticas, la falta de garantía de los derechos humanos fundamentales y de las libertades civiles, el incremento en la concentración de poder de los gobernantes en turno, la manipulación y las malas prácticas electorales, así como la deficiencia en los mecanismos de rendición de cuentas y transparencia.

Ahora bien, el concepto fundamental que guía el desarrollo de esta obra, dentro del cual se inscribe el presente capítulo, es el de retroceso democrático. Este concepto ha sido definido como “el proceso de debilitamiento o eliminación por parte del Estado de cualquiera de las instituciones políticas que sostienen o son la base de cualquier democracia contemporánea” (Bermeo, 2016). Esta definición nos permite comprender el retroceso democrático, no como cambios repentinos o eventos aislados, sino como procesos continuos y complejos cuya dinámica e implicaciones tiene sus singularidades en cada caso estudiado.

En este sentido, este capítulo tiene como objetivo analizar si los MDD, que naturalmente han sido concebidos como instrumentos que generan espacios para la participación y deliberación ciudadana, pueden ser usados como instrumentos o recursos del poder ejecutivo para controlar o debilitar las propias instituciones democráticas.

En la literatura sobre el uso de los MDD en la región latinoamericana se plantea con frecuencia el debate sobre el papel que desempeñan los presidentes en la promoción de referendos y consultas (Altman, 2005; Mezzanotte, 2021; Ruth, Welp y Whitehead, 2017; Welp y Whitehead, 2023). La crítica principal se centra en cómo el uso de estos instrumentos se pervierte cuando los gobernantes los utilizan para controlar la opinión pública en una especie de “campana permanente” con recursos del Estado, convirtiéndolos en instrumentos de lucha política y no de participación y deliberación ciudadana.

Según Massimiliano Mezzanotte (2021), el empleo de instrumentos como la revocatoria de mandato tiende a ser más común en contextos caracterizados por una intensa *politización política, de sistemas de partidos poco institucionalizados y de niveles altos de popularidad de los presidentes*. Primero, la institucionalización de los partidos políticos tiene la capacidad de crear un andamiaje estable para la formulación de políticas públicas y la participación ciudadana, lo que puede influir en la disposición del presidente para emplear instrumentos de democracia directa como los referendos. Es decir, en la medida en que los partidos estén más consolidados institucionalmente, es menos probable que se requiera el uso de MDD como vías alternativas de toma de decisiones (Mezzanotte, 2021).

El segundo factor es la polarización política que puede motivar al presidente a utilizar mecanismos de democracia directa para superar la oposición del poder legislativo o de otros actores políticos (Ruth, Welp y Whitehead, 2017). Cuando la polarización es alta y hay un estancamiento en la toma de decisiones, existen las condiciones para que el presidente

pueda ver en el referéndum una forma de sortear obstáculos y obtener el respaldo directo del pueblo. Y, en tercer lugar, el nivel de apoyo popular es fundamental, ya que un presidente con un alto grado de popularidad es más propenso a utilizar mecanismos de democracia directa para legitimar sus decisiones o proyectos políticos. La confianza ciudadana en el líder puede traducirse en un mayor respaldo a través de votaciones populares.

Ahora bien, otro elemento que apenas y se menciona en la literatura y que ha sido poco explorado, es el uso de los *MDD con propósitos de luchas intrapartidistas*, que si bien está relacionado con el grado de institucionalización del sistema de partidos, tiene sus propias singularidades, ya que su objetivo no es competir con oponentes externos, sino controlar a grupos y/o liderazgos internos que intenten desafiar al gobernante desde su propio partido. No obstante, lo anterior ha sido poco revisado y apenas tenemos algunos elementos, como el caso ecuatoriano en 2014, cuando la concejal Karen Sánchez, del Distrito de Quito, argumentando “desacuerdos irreconciliables”, renunció al partido para integrarse a la oposición. El presidente Correa sugirió el uso de la revocatoria de mandato para destituirla del cargo; sin embargo, no se estaba en periodo para iniciar un proceso de revocatoria. De igual forma, se han registrado amenazas de este tipo por parte de gobernantes locales sobre asambleístas nacionales de su mismo partido, pero que no han tenido efecto (Welp y Castellanos, 2020).

### *Algunas precisiones teórico conceptuales sobre los MDD*

Antes de entrar de lleno al análisis empírico, es importante hacer algunas precisiones conceptuales para el estudio de los mecanismos de democracia directa en el sistema político mexicano, ya que estos suelen enmarcarse dentro del debate sobre los desafíos de las democracias representativas contemporáneas, tales como las crisis de representación o la baja participación política y legitimidad de los gobiernos (Zovatto, 2014). En este sentido, el vínculo entre los representantes y los electores es, en gran medida, la esencia de las democracias modernas y el indicador que permite evaluar el estado de salud de un Estado.

Sin embargo, la dinámica de dicha relación que se establece no es un dato que pueda fijarse rígidamente en las constituciones, sino que debe adaptarse necesariamente a la realidad social y a los cambios que ocurren a lo largo de los años. En la práctica, el modelo de democracia representativa

implica la relación directa entre tres actores clave, los representantes, los electores y los partidos políticos, “el triángulo de representación”, como se le ha denominado, puede alterarse por factores externos o inherentes a los mismos actores. Respecto a los cambios externos, se pueden identificar a través de los cambios en las leyes electorales que registran las actualizaciones en cuanto a las necesidades de representación de la comunidad (Mezzanotte, 2021).

En este sentido, el uso de los MDD tiene un efecto significativo en la relación entre los tres actores clave, dado que establecen un vínculo directo entre representantes y electores, sin el papel intermediario de los partidos políticos. Esta característica reconfigura la representación democrática, al otorgar a la ciudadanía la posibilidad de participar y deliberar sobre asuntos públicos, promoviendo la rendición de cuentas y la legitimidad de los gobernantes. Sin embargo, el alcance de estos ejercicios de participación en cuanto a la incidencia de la ciudadanía en la toma de decisiones, es sumamente limitada, ya que, en última instancia, son los representantes quienes tienen el control político de la mayoría de las decisiones.

Dicho lo anterior, es importante decir que existe una variedad de MDD, lo que a su vez da lugar a una diversidad de actores que pueden impulsar estos instrumentos. Esta diversidad es la clave, ya que no todos los actores persiguen los mismos objetivos ni tienen los mismos intereses. Mientras que podemos observar a grupos de la sociedad civil organizada impulsando iniciativas ciudadanas y consultas que puedan dar solución a demandas sociales en el marco democrático, los gobernantes pueden hacer uso de los mismos instrumentos para debilitar opositores o instituciones que identifiquen como obstáculo para su proyecto de gobierno, o bien, para garantizar la continuidad en el poder.

En este sentido, el concepto de democracia directa abarca una amplia gama de mecanismos que involucran la participación directa de los ciudadanos en la toma de decisiones. Esto incluye referéndums, plebiscitos, referéndums revocatorios e iniciativas populares, todos los cuales permiten a los ciudadanos participar a través del voto directo en la adopción de decisiones vinculantes o simplemente expresar su opinión sobre un tema en específico. En la mayoría de los casos, los ciudadanos tienen dos opciones: respaldar o rechazar la propuesta de acción.

Respecto a la clasificación de los mecanismos de democracia directa, se distinguen dos categorías importantes en cuanto a los actores que promueven estos instrumentos. Primero, cuando los mecanismos se activan

“desde arriba”: se refieren a aquellos en los que la acción política se origina de los propios representantes, es decir, desde los poderes ejecutivo y legislativo. En este tipo de instrumentos los ciudadanos tienen un papel reactivo y, principalmente, ratifican las decisiones tomadas por los actores del poder formal. La segunda categoría hace referencia a aquellos MDD que son activados “desde abajo” y que se refieren a diversos grupos de la sociedad civil que intentan influir en la toma de decisiones, promover nuevas leyes o, incluso, revocar el mandato de un funcionario electo (Zovatto, 2014).

La clasificación previamente mencionada nos permite distinguir claramente el riesgo asociado a los MDD cuando estos son impulsados desde los poderes formales, especialmente los ejecutivos, que son los actores que más hacen uso de estos. Este riesgo se torna evidente cuando se utilizan para debilitar instituciones democráticas, ya sea las encargadas de los procesos electorales, de la transparencia, del contrapeso de poderes, o incluso contra la oposición misma, en una especie de campañas permanentes del partido oficial. Dicho lo anterior, se puede entender que, en algunos casos, el uso de los MDD activados “desde arriba” pueden tener como efecto el debilitamiento de las instituciones democráticas, incluidos los propios partidos políticos.

En el próximo apartado nos adentraremos en un análisis del desarrollo de los MDD en México, centrándonos en su legislación y su conceptualización. Es importante examinar cómo se han configurado legalmente estos mecanismos en el contexto mexicano y cómo se han definido desde una perspectiva conceptual.

## EL DESARROLLO DE LOS MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA A NIVEL SUBNACIONAL EN MÉXICO

En la actualidad, todas las entidades de la república mexicana han incluido a los MDD en sus respectivas constituciones locales. La incorporación de estos instrumentos en los marcos normativos tuvo lugar durante el periodo de reforma política que la mayoría de los estados emprendió desde la segunda mitad de la década de 1990 hasta principios de este siglo (Alarcón, 2002; Zayas, 2007). Este fenómeno también se relaciona con la primera fase del proceso de expansión de la alternancia en los gobiernos locales y la pérdida de mayorías en las legislaturas estatales.

Por décadas, en el periodo posrevolucionario, el gobierno de México centralizó el poder político en un reducido grupo de actores dentro del sistema político. A pesar de un marco federal en la Constitución, influenciado por la tradición liberal europea, la inestabilidad política posrevolucionaria dio lugar a un modelo gubernamental, caracterizado por un poder ejecutivo con atribuciones excesivas y un sistema de partido hegemónico que concentraba la representación política y administrativa a nivel nacional (Burgoa, 1973).

A nivel local, las relaciones jerárquicas preexistentes a la revolución continuaron vigentes, por lo que la concentración del poder del aparato estatal se fundamentó en cacicazgos que se reprodujeron localmente en la estructura del partido hegemónico dentro de cada estado. Así, los líderes locales se organizaron alrededor de la figura del gobernador, ejerciendo a su vez la representación directa del pueblo (Zayas, 2007).

En ese sentido, la inexistencia de estructuras de participación directa por parte de la ciudadanía y otros sectores se explica con la operación de un sistema político con muy poca capacidad de disenso, pues tanto las preferencias como los canales de representación por los cuales la sociedad manifestaba sus demandas se encontraban relegados a asambleas legislativas locales, controlados por un único partido que, además, recurría a prácticas corporativas para controlar a diversos sectores de la sociedad, como los sindicatos, campesinos y empresas que estaban integrados y controlados por el mismo partido.

Sin embargo, la transformación del sistema de representación política y la paulatina integración de la figura de los MDD en los marcos normativos locales se presentó como un fenómeno paralelo al proceso de democratización experimentado a nivel federal, en donde las presiones y manifestaciones sociales, dentro y fuera del país, lograron el reconocimiento de requisitos mínimos para la competencia electoral a nivel nacional, como se reflejó en las reformas políticas y electorales de 1963 y 1977, las cuales permitieron la apertura de espacios de representación a partidos de oposición dentro del legislativo federal (Zayas, 2007).

El impacto que esta reforma tuvo a nivel subnacional llegó sobre todo con el reconocimiento de la figura de las diputaciones de representación proporcional dentro de las legislaturas locales, las cuales buscaban equilibrar la representatividad de las minorías con la gobernabilidad de las mayorías. Con esto, la presencia de los diputados de representación proporcional pasó de 0.5% en 1975 a 15% en 1980 (Zayas, 2007), logrando orientar el ejercicio de las facultades legislativas hacia un sentido más plural.



Con el establecimiento de nuevos gobiernos plurales, la discusión en torno a la determinación de espacios de participación directa, más allá de brindar especial atención al contexto de represión sistemática hacia diversos sectores de la sociedad, se enfocó en fortalecer aquellas instituciones democráticas que permitieran validar los intereses de los nuevos actores políticos. En ese sentido, las acciones impulsadas durante esta primera oleada de reformas se orientaron en un primer plano hacia la búsqueda de más y mejores espacios de representación partidista, y en menor medida hacia la inclusión de formas de participación ciudadana.

Lo anterior se explica con la aún fuerte presencia del partido hegemónico dentro de instituciones no pertenecientes estrictamente a la estructura gubernamental, como agrupaciones ciudadanas, gremiales, etc. (García, 2000), que incidieron en que, pese a que se establecieran legislaciones a favor de la utilización de dichos espacios e instrumentos, la sociedad civil tendiera a desconocerlos o no utilizarlos. Un ejemplo de esto fue la inclusión formal del referéndum e iniciativa ciudadana dentro de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal (LODDF) en 1978, que, aunque novedoso, pasó inadvertido por la sociedad capitalina durante sus dos años de vida (Alarcón, 2002).

Sería hasta finales de la década de los años noventa que los MDD ganarían relevancia en los marcos normativos locales, producto de la crisis posterior a las elecciones federales de 1988, el fortalecimiento de los partidos y de los primeros gobiernos de oposición en las entidades federativas, así como la creación del Instituto Federal Electoral (IFE). Como resultado de esta apertura, a nivel local, el costo de las negociaciones dentro de los órganos legislativos locales modificó su dinámica, pues la llegada de gobiernos sin mayoría forzaba a la negociación y búsqueda de alianzas por parte de los diferentes actores políticos. Un ejemplo de esto fue el cambio en la conformación de las comisiones, que pasaron a ser más plurales, y el incremento de la intervención de partidos opositores al gobernador en las discusiones internas (Zayas, 2007). Con esta competencia, la dinámica legislativa se orientó hacia la necesidad de formar instituciones que permitan reducir los costos de las negociaciones difíciles.

Así, diversas legislaciones optaron por implementar la figura ciudadana como el elemento necesario para orientar los casos donde las preferencias de los legisladores no llegan a un punto de acuerdo común. De esa manera, llegaría en 1995, junto con una serie de reformas en el Estatuto de Gobierno, la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (LPCDF),

primera de su tipo, y que integraría la figura de las Audiencias públicas, la consulta vecinal, las consejerías ciudadanas, entre otros. Si bien formalmente la adhesión del instrumento de referéndum fue añadida en agosto de ese mismo año, la LPCDF estableció instrumentos innovadores en materia de participación ciudadana, pues reconocía la existencia de organismos ciudadanos con funciones ejecutivas (Consejos Ciudadanos), capaces de intervenir, en el ámbito de su demarcación territorial, en la gestión, supervisión, evaluación y aprobación de aquellos programas de la administración pública del Distrito Federal (Espinosa, 2004).

Mediante estos espacios, los ciudadanos del entonces Distrito Federal podían coordinarse y seleccionar representantes dentro de su comunidad, los cuales se acercaban a las autoridades administrativas centrales y locales para gestionar y respaldar el desarrollo de los programas delegacionales en temas de seguridad pública, agua, alumbrado, etc., así como en programas de protección civil, atención social y servicios comunitarios, deportivos y culturales.

La aceptación de estas formas de participación mostraba la voluntad democrática del PAN y del PRD frente al gobierno priista, y no creaba riesgos de gobernabilidad para esos partidos en la ciudad más grande del país, ya que no aparecía en el corto plazo ninguna necesidad de usarlas en contra del *statu quo* (Olvera y Cilano, 2009). Así, el fenómeno se vio replicado en gran parte de los territorios a nivel nacional, continuando con una suerte de proceso de homologación legislativa que, en el contexto de la transición democrática, fue poco cuestionado.

En el cuadro 1 se aprecia cómo el reconocimiento constitucional de los MDD en la mayoría de las entidades federativas se materializa en el periodo de la alternancia a nivel federal, en el año 2000. No obstante, es importante destacar que en las entidades federativas donde se incorporaron estos instrumentos en el marco normativo, no se restringió exclusivamente a gobiernos de alternancia, ya sea del PRD o del PAN, puesto que también podemos observar cómo los estados que seguían siendo gobernados por el PRI, como Colima, Puebla, San Luis Potosí, Tabasco y Veracruz, incorporaron instrumentos como la consulta, el plebiscito y hasta el referéndum en sus regulaciones.

Es importante señalar que, aunque es evidente la intención de las autoridades hacia la apertura de canales de participación en las decisiones públicas de los sectores ciudadanos hacia finales de la década de los años noventa, gran parte de las disposiciones normativas que emergieron varían significativamente en cuanto a su alcance y nivel de sofisticación. Muchas

Cuadro 1. Marcos normativos que regulan los MDD a nivel subnacional

<i>Entidad</i>	<i>Año de alternancia política</i>	<i>Reconocimiento constitucional</i>	<i>Promulgación de ley reglamentaria en la materia</i>	<i>*Legislaciones alternativas</i>
Aguascalientes	1988	2000	2014	No
Baja California	1989	2000	2001	No
Baja California Sur	1999	2000	2017	No
Campeche	1997	**	No tiene	Sí
Chiapas	2000	1999	2020	Sí
Chihuahua	1992	1997	2018	Sí
CDMX	1997	1995	1995	No
Coahuila de Zaragoza	No	2001	2001	No
Colima	2021	2000	2000	No
Durango	2016	n/a	2012	No
Guanajuato	1991	1997	2002	No
Estado de México	2023	2012	n/a	No
Guerrero	2005	1984	2008	Sí
Hidalgo	2022	**	2015	No
Jalisco	1995	1997	2019	No
Michoacán	2001	2000	2015	No
Morelos	2000	1999	2018	No
Nayarit	1999	1998	2012	No
Nuevo León	1997	**	2016	No
Oaxaca	2010	**	2020	No
Puebla	2010	2001	n/a	No
Querétaro	1997	**	2012	No
Quintana Roo	2016	**	2018	No
San Luis Potosí	2010	1996	n/a	Sí
Sinaloa	2003	2001	2012	No
Sonora	2009	**	2011	No
Tabasco	2012	2001	2006	No
Tamaulipas	2016	**	1997	No
Tlaxcala	1999	2001	2006	No
Veracruz	2016	2000	2018	No

<i>Entidad</i>	<i>Año de alternancia política</i>	<i>Reconocimiento constitucional</i>	<i>Promulgación de ley reglamentaria en la materia</i>	<i>*Legislaciones alternativas</i>
Yucatán	2001	**	2007	No
Zacatecas	1998	1998	2001	No

\* Son documentos expedidos de manera alternativa, en ausencia de reconocimientos a la Constitución o ley estatal.

\*\* No se mencionan de manera explícita.

Fuente: elaboración propia con base en la información contenida en Alarcón (2002) e información de los portales oficiales de los congresos de cada entidad.

de ellas están incompletas y son poco operativas en comparación de otras leyes que han sido más efectivas, como las de acceso a la información pública o las leyes electorales, que han logrado consensos entre los actores políticos, generando procesos de armonización en las leyes locales (Olvera y Cilano, 2009).

## EL PAPEL DE LOS MDD DURANTE EL GOBIERNO DE LA 4T

Los antecedentes de la legislación nacional en materia de participación ciudadana en México reflejan las condiciones político-históricas en las cuales el papel de la ciudadanía se ha restringido principalmente a la elección de representantes. Sin embargo, en la última década, las reformas político-electorales de 2012 y 2014 han registrado cambios importantes en esta materia, como la incorporación de la iniciativa ciudadana y la consulta popular prevista en el artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sin embargo, a pesar de estos avances legales, la efectividad del mecanismo de consulta popular se ha visto restringida debido a los requisitos y condiciones establecidos para su activación. Asimismo, la iniciativa ciudadana no ha logrado alcanzar un nivel significativo de influencia, ya que las propuestas que surgen de esta vía siguen un proceso legislativo convencional, en el cual los partidos políticos que ocupan escaños legislativos mantienen el control sobre la redacción final y la aprobación de dichas iniciativas (Alacio, 2017).

Era de esperarse que, al asumir la presidencia, AMLO tratara de hacer uso de estos instrumentos como lo hizo durante su mandato como jefe de gobierno del Distrito Federal (2000-2006), cuando utilizó estos mecanismos como parte de su estrategia política para involucrar a la población en la toma de decisiones y legitimar sus acciones gubernamentales. Por ejemplo, en el año 2001 llevó a cabo una consulta sobre el aumento del precio del boleto del Metro, la cual sólo logró una participación de 0.7%; en septiembre de 2002 realizó una consulta sobre la construcción del segundo piso del periférico, con una participación de 6.2%; asimismo, en diciembre de 2002 llevó a cabo una consulta sobre la revocación de mandato del jefe de Gobierno, la cual registró la mayor participación, alcanzando 10% del total de la lista nominal. Además, en diciembre de 2004 realizó una segunda consulta sobre la revocación de mandato, en la que participó 7% del padrón electoral.<sup>4</sup>

#### *Los MDD organizados por las instituciones electorales en el periodo de la 4T*

Pese a la aún escasa y ambigua reglamentación en lo que respecta a los mecanismos de democracia directa, durante la administración de AMLO se han usado estos instrumentos a través de las instituciones electorales que han debido organizar dos ejercicios de esta naturaleza (véase cuadro 2). El primer ejercicio tenía como objetivo poner a consulta nacional el enjuiciamiento de los expresidentes, la solicitud se hizo ante el Congreso el 15 de septiembre de 2020, y, posteriormente, fue remitida a la SCJN.

El análisis realizado por la SCJN dio lugar a un conflicto de opiniones entre los ministros y sus posicionamientos generaron un debate mediático en donde el presidente desempeñó un papel protagónico. En su propuesta, el ministro Luis María Aguilar Morales expresó que “la consulta no debería abordar la restricción de los derechos individuales, ya que esto conlleva implícitamente que tampoco se puede someter a consulta si las autoridades tienen la capacidad o la obligación constitucional de proteger los derechos humanos”. En otras palabras, no se debe consultar si las autoridades pueden o deben cumplir con sus responsabilidades en materia de derechos humanos, ya que esto es una obligación fundamental de su función (SCJN, 2020).

<sup>4</sup> Redacción, “Las consultas de AMLO cuando gobernó la capital del país”, *Forbes*, 13 de noviembre de 2018. Recuperado de <https://www.forbes.com.mx/las-consultas-de-amlo-cuando-gobierno-la-capital-del-pais/>

Cuadro 2. MDD activados que fueron organizados por las autoridades electorales a nivel nacional (desde 2018)

<i>Tipo de mecanismo</i>	<i>Año</i>	<i>Tema</i>	<i>Ámbito</i>	<i>Materia consultada</i>	<i>Promotor</i>	<i>Marco normativo que lo sujeta</i>	<i>Resultado</i>
Consulta ciudadana	2021	Consulta nacional sobre el enjuiciamiento de los expresidentes	Nacional	Justicia	Ejecutivo	Artículo 35 constitucional y la Ley Federal de Consulta Popular	No vinculante (no alcanzó la participación mínima establecida por la ley)
Consulta ciudadana	2022	Consulta sobre la continuidad del mandato	Nacional	Gobernabilidad	Ejecutivo	Artículo 35 constitucional, la Ley Federal de Consulta Popular y la Ley Federal de Revocación de mandato	No vinculante (no alcanzó la participación mínima establecida por la ley)

Fuente: elaboración propia con información del INE (2021 y 2022).

Por su parte, la ministra Norma Lucía Piña y el ministro Javier Laynez se opusieron a la consulta popular y a la formulación de la pregunta, además de que destacaron la importancia de no dejarse presionar por los poderes. Piña señaló: “mi responsabilidad como ministra es no ceder a más presiones que las que provienen de mi mandato”.<sup>5</sup> En resumen, la SCJN, en votación dividida, resolvió que la consulta era constitucional, sin embargo, también ordenó que se modificara la pregunta original.

Después de que se resolvió la constitucionalidad de la consulta, se sometió a votación en la Cámara de Diputados, en donde fue aprobada por el partido del presidente y sus aliados (MORENA, PT, PVEM y el PES), por lo que se prosiguió a publicar la convocatoria en el *Diario Oficial de la Federación*, vinculando al INE para que organizara dicho ejercicio (DOF, 2020; Chaguaceda y López, 2021).

La realización de la primera consulta de este tipo, organizada por el INE, bajo restricciones presupuestarias, resistencias y cuestionamientos, se llevó a cabo el 1 de agosto de 2021. La pregunta que se realizó fue la siguiente: “¿Estás de acuerdo o no en que se lleven a cabo las acciones pertinentes con apego al marco constitucional y legal, para emprender un proceso de esclarecimiento de las decisiones políticas tomadas en los años pasados por los actores políticos, encaminado a garantizar la justicia y los derechos de las posibles víctimas?” Y para responder, las papeletas tenían las opciones para marcar “Sí” o “No” (Chaguaceda y López, 2021).

Durante la jornada, la participación ciudadana alcanzó 7.11% del total de la lista nominal. De ese porcentaje, 97.72% votó a favor del “Sí”, 1.54% votó en contra del “No”, y 0.73% se registró como votos nulos. Sin embargo, dado que no se logró alcanzar al menos 40% de la participación del listado nominal, el resultado no tuvo carácter vinculante (INE, 2021). Además de la baja participación ciudadana, los especialistas en la materia señalaron que las motivaciones detrás de la consulta para enjuiciar ex presidentes no constituyeron un ejercicio que fortaleciera la agencia ciudadana, ya que dicho ejercicio estuvo motivado por intereses de naturaleza política del partido en el gobierno y su enfoque populista. Por lo que este tipo de actividades plantea serios desafíos en términos de su conformidad con la Constitución.

El segundo ejercicio de esta naturaleza que fue organizado por las autoridades electorales bajo la normativa constitucional, fue la revocación de

<sup>5</sup> E. Murillo, “La SCJN aprueba la consulta popular para esclarecer decisiones políticas”, *La Jornada*, 2 de octubre de 2020. Recuperado de <https://www.jornada.com.mx/2020/10/02/politica/002n1p0l>

mandato. En noviembre de 2019, la Cámara de Diputados aprobó diversas disposiciones constitucionales en materia de consulta popular y revocación de mandato. De esta última, la disposición constitucional señala que:

En lo que se refiere a la Revocación de mandato del Presidente de la República, se llevará a cabo conforme a lo siguiente: será convocado por el INE a petición de la ciudadanía, en número equivalente, al menos, al tres por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores, siempre y cuando en la solicitud correspondan a por lo menos diecisiete entidades federativas y que representen, como mínimo, el tres por ciento de la lista nominal de electores de cada una de ellas (Cámara, 2019).

Bajo estos criterios, el 10 de abril de 2022 se llevó a cabo la Jornada de Revocación de Mandato, cuya pregunta quedó formulada de la siguiente manera: “¿Estás de acuerdo en que, a Andrés Manuel López Obrador, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, se le revoque el mandato por pérdida de la confianza o siga en la Presidencia de la República hasta que termine su periodo?”, con dos opciones de respuesta: “Que se le revoque el mandato por pérdida de la confianza” y “Que siga en la presidencia de la república” (INE, 2022).

Al igual que en el ejercicio de consulta de 2021, había la preocupación sobre el presupuesto para la organización de la revocación de mandato en los criterios que estableció la reforma, que establecía que se debían instalar el mismo número de casillas. Sin embargo, debido a las restricciones presupuestarias, el INE tomó la decisión de aprobar un acuerdo que implicó ajustes en los lineamientos para llevar a cabo dicho ejercicio. En este cambio se determinó que el número de casillas se basaría en lo que se denominó “unidades territoriales”, que representan la división geográfica que incluye una sección electoral o un conjunto de estas. Esta modificación fue significativa, ya que finalmente se instalaron 57 000 casillas, en lugar de las 160 000 que se habían establecido inicialmente.<sup>6</sup>

Respecto a los resultados, de un total de 92 823 216 votantes registrados en México, sólo 16 502 636 (17.7%) votaron en el referéndum de revocación de mandato. La cifra quedó muy por debajo del requisito de 40%

<sup>6</sup> Forbes Política, “Los ciudadanos no confían en los partidos políticos: Encuesta”, *Forbes México*, 13 de marzo de 2019. Recuperado de <https://www.forbes.com.mx/los-ciudadanos-no-confian-en-los-partidos-politicos-encuesta/>



necesario para que la consulta tuviera un carácter legalmente vinculante (INE, 2022). La baja participación en un primer ejercicio de esta naturaleza distó mucho de ser un ejercicio exitoso de democracia participativa.

Asimismo, de 17.7% de los votantes que participaron, 91.8% votaron por “Que Andrés Manuel López Obrador continúe como presidente de la república”, mientras que 6.4% votó por “Que su mandato sea revocado por pérdida de la confianza”. Una vez que cerraron las urnas, ante la televisión nacional, AMLO envió mensaje: “[Estoy] muy feliz, [porque] muchas personas participaron en el referéndum. Más de 17 millones, a pesar de que fueron menos mesas de votación; sólo 30% de las instaladas en [las elecciones de] 2018. En algunos lugares, las casillas estaban a 30 o 40 kilómetros de distancia, y aun así la gente buscó su mesa. Más de 15 millones quieren que siga hasta septiembre de 2024.”

El presidente concluyó su mensaje diciendo a la audiencia, “nunca los voy a traicionar, jamás voy a mentir ni a robar, nunca voy a traicionar al pueblo [de México] (INE, 2022).

El presidente responsabilizó a la autoridad electoral por la baja participación, sin considerar que estuvo limitada en cuanto al presupuesto. Además, el ejercicio no respondía a una demanda de la ciudadanía y la popularidad del presidente se encontraba en niveles muy satisfactorios, así que la ciudadanía no tenía incentivos para movilizarse en favor o en contra del mandatario.

### *Consultas ciudadanas organizados por la 4T fuera de los marcos normativos*

Como se señaló al inicio de este capítulo, el gobierno que encabeza AMLO se ha caracterizado por la promoción y el uso de las “consultas populares” para resolver temas que suelen tener cierta complejidad en términos políticos y sociales. En este sentido, la primera consulta que promovió fue para decidir el destino del nuevo aeropuerto internacional de México,<sup>7</sup> incluso antes de tomar protesta y asumir el cargo como presidente.

<sup>7</sup> A. Nájjar, “Encuesta aeropuerto: México decide en la consulta del aeropuerto de CDMX convocada por AMLO”, *BBC News Mundo*, 25 de octubre de 2018. Recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-45969785>

La consulta fue promovida por la Fundación Arturo Rosenblueth y respaldada por generosas donaciones de legisladores federales de MORENA. Sin embargo, a diferencia de los ejercicios de consulta como el juicio a los expresidentes y la revocatoria de mandato, esta no fue organizada por ninguna autoridad electoral, ya que no se encontraba dentro del marco del artículo 35 de la Constitución, ni de la Ley de Consultas, sino que se fundaba en el artículo sexto de la Constitución, que garantiza la libertad de ideas. Un aspecto relevante de la consulta fue su duración, ya que se realizó a lo largo de cuatro días, con el apoyo para la instalación y organización de las mesas de votación, de simpatizantes de MORENA, conocidos como “servidores de la nación”.<sup>8</sup>

Cabe destacar que una de las grandes preocupaciones de cualquier ejercicio de consulta es la formulación de la pregunta, ya que esta debe de garantizar que los votantes puedan expresar su voluntad. Además, el artículo 21 de la Ley Federal de Consulta Popular (LFCP) establece que “La pregunta que se proponga para la consulta deberá ser elaborada sin contenidos tendenciosos o juicios de valor y formulada de tal manera que produzca una respuesta categórica en sentido positivo o negativo; y deberá estar relacionada con el tema de la consulta” (LFCP, 2014). Para este caso, la cuestión fue planteada de la siguiente manera: “Dada la saturación del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, ¿cuál opción piensa que será mejor para el país?” Las opciones de respuesta: *a)* “Reacondicionar el AICM y el aeropuerto de Toluca y construir dos pistas en Santa Lucía” y *b)* “Continuar con la construcción del aeropuerto de Texcoco y dejar de usar el actual aeropuerto”.

Como se puede apreciar, la formulación de la pregunta no cumple con los requisitos establecidos en la ley. Además, resulta confusa al presentar dos alternativas de proyectos, en lugar de permitir que la ciudadanía exprese su apoyo o rechazo a la cancelación del aeropuerto, como había sido la propuesta de campaña de presidente.

En un balance general, el primer ejercicio de consulta del gobierno de la 4T no cumplió con ninguno de los requisitos establecidos en la legislación. La participación fue relativamente baja, con 1 089 008 personas, de las cuales 69.9% votó por la opción de “Reacondicionar el AICM y el aero-

<sup>8</sup> M. Á. Bravo y J. Alcocer, “Santa Lucía gana consulta con 69.95% de los votos”, *Publimetro*, 28 de octubre de 2018. Recuperado de <https://www.publimetro.com.mx/mx/noticias/2018/10/28/consulta-naim-que-opcion-gano-texcoco-o-santa-lucia.html>

puerto de Toluca y construir dos pistas en Santa Lucía”, lo cual implicaba la cancelación del proyecto en Texcoco. El alcance territorial de la consulta fue limitado, ya que sólo se instalaron mesas en 21% de los municipios del país (Chaguaceda y López, 2021).

Con las mismas características de la consulta del AICM, durante el gobierno de AMLO se han realizado cinco ejercicios de consulta (véase cuadro 3) con el respaldo del ejecutivo y la estructura de su partido, pero sin la participación de las autoridades electorales y al margen del marco legislativo.

De los cinco ejercicios de consulta promovidos por la administración de la 4T que estuvieron fuera de los marcos normativos, dos tuvieron alcance nacional, otros dos se realizaron a nivel estatal y uno más a nivel regional. Es importante mencionar que cada uno de estos ejercicios se caracterizó por un esquema de funcionamiento distinto. Por ejemplo, la consulta relacionada con el proyecto del Tren Maya, que se llevó a cabo mediante la realización de 30 asambleas consultivas, abarcando un total de 1 078 comunidades indígenas a lo largo de un mes, desde el 15 de noviembre hasta el 15 de diciembre de 2019.

Algunos grupos afectados por la realización de proyecto del Tren Maya manifestaron su inconformidad sobre el procedimiento de la consulta y denunciaron la manipulación de la publicidad, que sólo hacía referencia a las ventajas del proyecto, omitiendo los riesgos y el impacto en el medioambiente.<sup>9</sup> Sin embargo, la SCJN no se manifestó al respecto, al igual que en la consulta del AICM.

Por otro lado, están las consultas realizadas en el estado de Morelos sobre la construcción de una planta termoeléctrica y en Baja California, en 2020, sobre la instalación de una planta cervecera. Ambos casos tienen la característica de que habían causado una polarización en un contexto de tensiones que dividían a la población entre quienes apoyaban el proyecto y quienes no lo hacían.

Respecto a la consulta sobre la planta termoeléctrica, es importante destacar un cambio en la posición de AMLO. Durante su visita a las comunidades, antes de la elección de 2018, prometió a los habitantes, que estaban en contra del proyecto, que no pondría en funcionamiento la planta. Sin embargo, una vez que llegó al cargo, cambió su postura y declaró que,

<sup>9</sup> Redacción, “Organizaciones acusan simulación en consulta de Tren Maya; piden respeto a pueblos originarios”, *Animal Político*, 11 de abril de 2019. Recuperado de <https://www.animalpolitico.com/sociedad/organizaciones-acusan-simulacion-consulta-tren-maya>

Cuadro 3. MDD activados con apoyo del poder ejecutivo nacional y que no fueron organizados por las autoridades electorales (desde 2018)

<i>Tipo de MDD</i>	<i>Año</i>	<i>Tema</i>	<i>Ámbito</i>	<i>Materia consultada</i>	<i>Promovente</i>	<i>Marco normativo</i>	<i>Resultado</i>
Consulta ciudadana	2018	Consulta Nacional sobre la construcción del Nuevo Aeropuerto Internacional de México (NAIM)	Nacional	Obra pública	Ejecutivo	Ninguno	Aprobada
Consulta ciudadana	2018	Consulta Nacional de Programas Prioritarios	Nacional	Obra pública. Programas sociales y servicios públicos	Ejecutivo	Ninguno	Aprobada
Consulta ciudadana	2019	Consulta regional sobre la construcción del Tren Maya en comunidades indígenas	Regional: Chiapas, Tabasco, Campeche, Quintana Roo y Yucatán	Obra pública	Ejecutivo	Ninguno	Aprobada

<i>Tipo de MDD</i>	<i>Año</i>	<i>Tema</i>	<i>Ámbito</i>	<i>Materia consultada</i>	<i>Promoviente</i>	<i>Marco normativo</i>	<i>Resultado</i>
Consulta ciudadana	2019	Consulta sobre la operación de una planta termoeléctrica en Huexca de Morelos	Estatal Morelos	Obra pública	Ejecutivo	Ninguno	Aprobada
Plebiscito	2020	Construcción y operación de una planta cervecera	Estatal Baja California	Infraestructura	Ejecutivo federal	Inicialmente el artículo 5 de la Constitución del estado de Baja California y la Ley de Participación Ciudadana del estado, después no siguió ningún procedimiento formal	Aprobada

Fuente: elaboración propia a partir de fuentes hemerográficas.

de cancelarse la operación de la planta, se perdería mucho dinero, por lo que la obra debía concluirse. La declaración causó indignación entre los pobladores que habían respaldado el proyecto de la 4T, y agravó aún más el conflicto, porque sintieron que AMLO los había traicionado. En este contexto, el presidente propuso la realización de una consulta popular como herramienta para resolver el conflicto (Barquin y García, 2021).

En medio de un clima de tensión, se llevó a cabo la consulta los días 23 y 24 de febrero de 2019. Los resultados emitidos por la Secretaría de Gobernación (SEGOB) reportaron un total de 53 532 votos, de los cuales 59.5 % fueron a favor de la operación de la planta, mientras que 40.1% se manifestó en contra. A diferencia de otras consultas, el ejercicio se vio afectado por episodios de violencia. Pocos días antes de la consulta, fue asesinado Samir Flores, uno de los principales activistas en contra del proyecto.<sup>10</sup> Además, durante la consulta, medios locales reportaron actos de vandalismo que incluyeron la quema de urnas y boletas en las mesas de votación instaladas por la propia SEGOB.<sup>11</sup>

Como todas las consultas realizadas fuera del marco normativo, el caso de la termoelectrica no fue vinculante y el conflicto social y político ha continuado a la par que los amparos y estrategias de litigio de los grupos afectados.

Por último, vale la pena destacar el caso de la consulta sobre el agua en Baja California. Desde 2018, un grupo de la ciudadanía solicitó a las autoridades electorales locales la realización de un plebiscito relacionado con la autorización en materia de impacto ambiental que permitía la construcción de una planta cervecera en la capital del estado. Sin embargo, después del análisis de la normatividad en materia de participación ciudadana en el estado, las autoridades electorales resolvieron que la solicitud era improcedente. Los inconformes impugnaron la resolución ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, quien finalmente confirmó la decisión de la autoridad local.

Pese a la negativa de las autoridades electorales y la falta de un marco normativo que garantizara los ejercicios de participación ciudadana, los

<sup>10</sup> J. M. Cullell, "Asesinan a un activista mexicano en vísperas de la consulta sobre una termoelectrica", *El País*, 20 de febrero de 2019. Recuperado de [https://elpais.com/internacional/2019/02/20/mexico/1550686132\\_881347.html](https://elpais.com/internacional/2019/02/20/mexico/1550686132_881347.html)

<sup>11</sup> Redacción, "Violencia enmarca la consulta por termoelectrica en Morelos", *El Informador*, 24 de febrero de 2019. Recuperado de <https://www.informador.mx/mexico/Violencia-enmarca-la-consulta-por-termoelectrica-en-Morelos-20190224-0004.html>

grupos de la ciudadanía que se oponían a la autorización de la planta cervecera se movilizaron intensamente para recolectar firmas, realizar concentraciones e incluso organizaron foros y mesas de diálogo con representantes de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y la Comisión Nacional de Agua (CONAGUA) para discutir sobre la viabilidad hídrica del proyecto (Cortez, 2020).

Posteriormente, el 3 de marzo de 2020, el presidente, en su conferencia mañanera, anunció que la SEMARNAT había emitido una resolución para que se llevara a cabo una consulta con un discurso similar al de la termoelectrica, señalando que “ya se había avanzado en el proyecto y de cancelarse se perderán muchos recursos, pero, aun así, se debía escuchar a la gente”.<sup>12</sup>

La consulta se realizó los días 21 y 22 de marzo de 2020 y fue organizada por la SEGOB y por los servidores de la nación, simpatizantes del partido oficial. Respecto a la formulación de la pregunta de consulta, no se planteó una pregunta como tal, sino que la boleta presentaba dos opciones con indicaciones de marcar la que fuera de su preferencia. La primera opción decía: “Estoy de acuerdo con que se termine de construir en Mexicali la planta de cerveza de Constellation Brands porque ya han invertido y se crearán empleos”. Y la segunda: “No estoy de acuerdo en que se termine de construir en Mexicali la planta de cerveza Constellation Brands porque no quiero que se use el agua para ese tipo de industrias.”

Los resultados del ejercicio fueron publicados por la SEGOB, que reporto que se emitió un total de 17 095 votos, en los que una mayoría de 69.2% de los votantes manifestaron su rechazo a la construcción de la planta cervecera. La jornada se realizó en los primeros días de la contingencia por el COVID-19, además de que su difusión fue escasa y la amenaza de violencia estuvo presente. El caso de Baja California es atípico porque los resultados de la consulta no fueron los que se esperaban por el poder ejecutivo federal y mucho menos el local, mostrando divisiones internas en MORENA.

<sup>12</sup> Redacción, “Constellation amenaza con cancelar planta cervecera de BC, luego de que AMLO dijera que sí habrá consulta”, *Animal Político*, 3 de marzo de 2020. Recuperado de <https://www.animalpolitico.com/2020/03/constellation-amenaza-cancelar-planta-cervecera-consulta>

*Propuestas de consultas no realizadas por el gobierno de la 4T*

Otra categoría adicional que merece atención son los temas relevantes de la agenda pública en los que no existe un consenso político y social, pero que el presidente ha mostrado su intención de resolverlos mediante la realización de consultas populares. Entre estos temas, dos de ellos han sido intensamente debatidos y despiertan la preocupación de diversos sectores de la sociedad, el relativo a la despenalización del aborto y el referente a la participación de las fuerzas armadas en las labores relacionadas con la seguridad pública.

A lo largo de su trayectoria política, el presidente ha sido cuestionado en múltiples ocasiones sobre su posición respecto a la regulación del aborto en México. Sin embargo, su respuesta ha sido que considera este tema como altamente polémico, expresando que “es un debate que no debemos abrir” y “es mejor consultarlo a través de mecanismos democráticos”.<sup>13</sup>

Sin embargo, han sido muchas las voces especialistas que han advertido sobre el peligro de poner a consulta temas relacionados con los derechos humanos. El debate en torno al aborto está intrínsecamente vinculado a los derechos humanos de las mujeres en sus dimensiones sexuales y reproductivas, por lo que los organismos establecidos en virtud a los tratados internacionales de las Naciones Unidas (ONU) instan a los gobiernos para que despenalice el aborto en todas las situaciones y garantice el acceso al aborto legal y seguro (Human, 2022).

Si bien, en México se ha avanzado en términos de la despenalización del aborto a nivel nacional, en muchas entidades federativas todavía se sigue criminalizando a las mujeres. Y algunos MDD, como las iniciativas ciudadanas y los plebiscitos, han sido utilizados para impulsar temas relacionados con el aborto u otros derechos humanos.

Por otro lado, el tema de la presencia de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública ha sido motivo de debate desde 2008. Incluso, el Estado mexicano ha recibido recomendaciones por parte de organismos internacionales en materia de derechos humanos donde se “recomienda de fortalecer a las fuerzas civiles del orden y requiere al Estado establecer un

<sup>13</sup> S. Arellano y J. López, “El aborto, a consulta, no a debate, propone AMLO”, *Animal Político*, 9 de marzo de 2019. Recuperado de <https://www.milenio.com/politica/el-aborto-a-consulta-no-a-debate-propone-amlo>



Cuadro 4. MDD anunciados por el poder ejecutivo pero que aún no han procedido (desde 2018)

<i>Año</i>	<i>Tipo de mecanismo</i>	<i>Tema</i>	<i>Ámbito</i>	<i>Materia consultada</i>	<i>Promovente</i>	<i>Marco normativo que lo sujeta</i>	<i>Resultado</i>
2020	Consulta ciudadana	Consulta sobre la legalización del aborto	Nacional	Derechos humanos	Ejecutivo	Ninguno	Ninguno
2022	Consulta ciudadana	Consulta sobre la permanencia del Ejército en actividades de seguridad pública	Nacional	Seguridad	Ejecutivo	Ninguno	Ninguno

Fuente: elaboración propia a partir de fuentes hemerográficas.

plan de retiro ordenado, inmediato y verificable de las fuerzas militares de las tareas de seguridad pública” (ONU-DH, 2022).

A pesar de estas recomendaciones, AMLO ha manifestado que se debe realizar una consulta sobre el tema. El 22 de septiembre de 2022, en su conferencia matutina, dijo que: “Lo mejor es hacer una consulta a los ciudadanos, que no sea un asunto cupular [...]. Que la gente decida, claro, que tengamos tiempo para debatir, seguir dando información.” Además, planteó que “en lo que resta de este año, se promueva la información necesaria respecto al tema y “a principios del año [de 2023] próximo se lleve a cabo; también con libertad a los legisladores, que si ellos resuelven votar en diez días, quince días, que lo hagan” (Comunicación, 2022).

Estos temas no se han puesto a consulta, pero es preocupante que se planteen siquiera resolver por esta vía, ya que la experiencia internacional nos da cuenta de los riesgos para los derechos humanos y las libertades civiles.

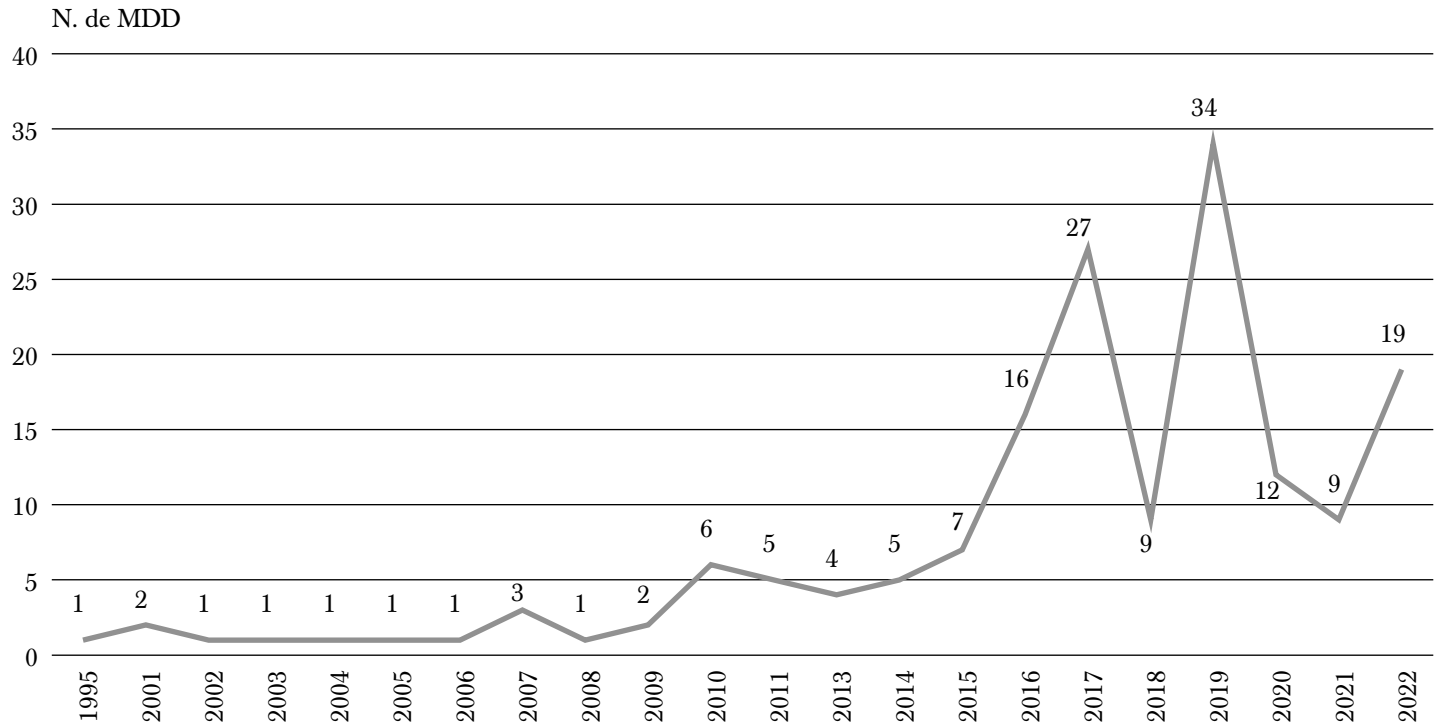
## EL EFECTO CONTAGIO O LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Para la elaboración de este capítulo se llevó a cabo una exhaustiva revisión y recopilación de información y datos, a través de solicitudes de información a los congresos y autoridades electorales locales, los cuales se han sistematizado con el propósito de proporcionar evidencia concreta acerca del aumento en la aplicación de mecanismos de democracia directa a nivel subnacional en lo que va del gobierno de la 4T.

Como se observa en la gráfica 1, no hay ninguna duda de que a partir de la alternancia electoral en 2018 y los cambios realizados en la Constitución y la Ley de Consulta Federal, se intensificó de manera significativa el uso de estas herramientas en el plano local. Si bien esta tendencia coincide con la reforma electoral de 2014, podría interpretarse como un efecto de la institucionalización de estas formas de participación; la mayoría de estos ejercicios no se llevan a cabo dentro de los marcos normativos, por lo que la influencia del liderazgo de AMLO puede ayudar a explicar el fenómeno.

A nivel local se destaca una tendencia significativa en comparación con el ámbito nacional, donde estos instrumentos son mayormente activados por la propia ciudadanía. No obstante, se ha observado en los últimos años un incremento notable en la participación de los poderes ejecutivos y legislativos locales en la implementación y promoción de estos mecanismos,

Gráfica 1. Evolución del uso de los MDD a nivel subnacional en México (1995-2022)



Fuente: elaboración propia con datos de López (2020), el estudio de portales electrónicos de los órganos electorales locales y solicitudes de transparencia a los congresos de cada entidad.

lo que refleja una evolución en el compromiso de las autoridades locales hacia una mayor democratización y la ampliación de las oportunidades de participación cívica.

Además, cabe precisar que los MDD a nivel subnacional suelen tener etiquetas muy diferentes en las legislaciones, además de que las definiciones que promueven suelen tener elementos similares, pero no necesariamente iguales. Las etiquetas más comunes son: las iniciativas ciudadanas, consultas ciudadanas, consultas populares, plebiscitos, ejercicios de presupuesto participativo, referéndum y revocatoria de mandato.

## REFLEXIONES FINALES

Las conclusiones de este capítulo sobre el uso de los MDD a nivel nacional por parte del ejecutivo, en relación con su carácter de líder populista y sus efectos en el ámbito subnacional, arrojan varias reflexiones.

En primer lugar, el carácter populista del liderazgo presidencial de AMLO ha influido en la utilización de consultas populares como estrategia política para consolidar el apoyo y la legitimidad del gobierno. El presidente ha empleado estos mecanismos como herramientas de participación ciudadana, presentándolos como una forma de dar voz al pueblo y tomar decisiones en función de su voluntad. Sin embargo, los alcances de participación y capacidad de organización de los ejercicios nos muestran que es más una estrategia que se alinea perfectamente con la retórica de su discurso populista, que busca establecer una conexión directa con el pueblo sin la necesidad de los partidos políticos o de las instituciones –como las electorales– y la propia SCJN, de las que AMLO ha prescindido para la realización de la mayoría de sus consultas.

En segundo lugar, se ha observado que MORENA, como partido en el poder, ha utilizado las consultas populares como un recurso para sortear la falta de consensos al interior del partido (caso de Baja California). Lo que sugiere que las consultas se han convertido en una vía alternativa para tomar decisiones importantes cuando no se logra un acuerdo dentro de la estructura partidista, sobre todo en el ámbito subnacional. Lo anterior puede tener implicaciones en la dinámica interna de los partidos políticos y en la toma de decisiones dentro del gobierno.

Un tercer elemento es que, pese a la promoción activa de consultas populares por parte del presidente y su partido, los niveles de participación

ciudadana en estos ejercicios han sido relativamente bajos. Esto plantea interrogantes y desafíos sobre la efectividad de estos mecanismos como herramientas de participación ciudadana genuina y como reflejo fiel de la voluntad popular. Por otro lado, la baja participación también puede indicar que hay falta de interés, confianza o pocos incentivos para que la ciudadanía apoye estas consultas.

Por último, se destaca que los mecanismos de democracia directa impulsados en el ámbito local, especialmente aquellos destinados a resolver conflictos sociales y políticos, han tenido un impacto limitado en la resolución de estos problemas. A pesar de su intención inicial, estas consultas no siempre han logrado mitigar las tensiones o satisfacer las demandas de los grupos involucrados, sobre todo si quien las promueve son los propios representantes.

En resumen, el uso de los MDD por parte del ejecutivo a nivel nacional se ha relacionado con el carácter populista del liderazgo, la dinámica interna del partido en el poder, la participación ciudadana limitada y la efectividad variable en la resolución de conflictos. Pero también, han promovido la actualización de los marcos legales que abren la puerta para que otros grupos puedan hacer uso de ellos, especialmente la sociedad civil organizada.

Estas reflexiones proporcionan elementos para la comprensión de cómo estos mecanismos impactan en la distribución del poder y la toma de decisiones en el contexto de la 4T en México y su influencia en los gobiernos locales.

## LISTA DE REFERENCIAS

- Alacio, R. Y. (2017). Los mecanismos de democracia directa en México. *Centre for Research on Direct Democracy*.
- Alarcón, V. (2002). Leyes de participación ciudadana en México. Un acercamiento comparado. En J. Bokser, N. Thede, D. Zovatto, V. Alarcón y H. Tejera, *Democracia y formación ciudadana* (pp. 103-163). México: Instituto Electoral del Distrito Federal.
- Altman, D. (2005). Democracia directa en el continente americano: ¿autolegitimación gubernamental o censura ciudadana? *Política y Gobierno*, XII(2). DOI: <https://doi.org/203-232>

- Barquin, A. y García, M. (2021). Tradición contra desarrollo hegemónico, ejes de un conflicto político: El caso del megaproyecto de Huexca en México. *Reflexión Política*, 23(47), 42-58. doi: <https://doi.org/10.29375/01240781.4083>
- Bermeo, N. (2016). On democratic backsliding. *Journal of Democracy*, 27(1), 5-19. doi: <https://doi.org/10.1353/jod.2016.0012>
- Burgoa, I. (1973). *Derecho constitucional mexicano*. México: Porrúa.
- Cámara de Diputados (2019). *Aprueban diputados reformas constitucionales en materia de consulta popular y revocación de mandato*. Recuperado de <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2019/Noviembre/05/2697-Aprueban-diputados-reformas-constitucionales-en-materia-de-consulta-popular-y-revocacion-de-mandato>
- Chaguaceda, A. y López Zumaya, L. H. (2021). Política populista y democracia plebiscitaria: las consultas ciudadanas en el México de la Cuarta Transformación. *Andamios. Revista de Investigación Social*, 18(46), 205-232. doi: <https://doi.org/10.29092/uacm.v18i46.843>
- Comunicación Social (22 de septiembre, 2022). Recuperado de <https://lopezobrador.org.mx/2022/09/23/presidente-propone-consulta-ciudadana-sobre-guardia-nacional-y-permanencia-de-fuerzas-armadas-en-tareas-de-seguridad-publica/>
- Cortez, A. A. (2020). Elementos de conflicto socioambiental: la cervecera Constellation Brands y el agua de Mexicali. *Frontera Norte*, 32(16), 1-25. doi: <https://doi.org/10.33679/rfn.v1i1.2032>
- Diamond, L. (2015). Facing up to the democratic recession. *Journal of Democracy*, 26(1), 141-155.
- DOF [Diario Oficial de la Federación] (2020). Decreto por el que se expide la convocatoria de consulta popular. México: Autor.
- Espinosa, M. (2004). Historia y cultura política de la participación ciudadana en la Ciudad de México: entre los condicionamientos del sistema y el ensueño cívico. *Andamios*, 1, 9-50.
- Freedom House (2021). *Freedom in the world 2021. Democracy under siege*. Recuperado de [https://freedomhouse.org/sites/default/files/2021-02/FIW2021\\_World\\_02252021\\_FINAL-web-upload.pdf](https://freedomhouse.org/sites/default/files/2021-02/FIW2021_World_02252021_FINAL-web-upload.pdf)
- García, R. (2000). La participación ciudadana dentro de la reforma del Estado: premisas e iniciativas. *El Cotidiano*, 16(100), 217-225.
- Human Rights Watch (22 de junio, 2022). *El acceso al aborto es un derecho humano*. Recuperado de <https://www.hrw.org/es/news/2022/06/28/el-acceso-al-aborto-es-un-derecho-humano>

- IDEA Internacional (2017). *The global state of democracy exploring democracy's resilience*. International Institute for Democracy and Electoral Assistance. Recuperado de <https://www.idea.int/gsod-2017/files/IDEA-GSOD-2017-OVERVIEW-EN.pdf>
- INE [Instituto Nacional Electoral] (2021). *Consulta popular 2021*. Recuperado de <https://www.ine.mx/consultapopular/consulta2021/>
- INE [Instituto Nacional Electoral] (2022). *Revocatoria de mandato 2022*. Recuperado de <https://ine.mx/wp-content/uploads/2022/02/papelet-RM-2022.pdf>
- Latinobarómetro (2018). *Informe 2018*. Recuperado de [https://www.latinobarometro.org/latdocs/INFORME\\_2018\\_LATINOBAROMETRO.pdf](https://www.latinobarometro.org/latdocs/INFORME_2018_LATINOBAROMETRO.pdf)
- Levitsky, S. y Ziblatt, D. (2021). *Cómo mueren las democracias*. Barcelona: Ariel.
- LFCP [Ley Federal de Consulta Popular] (2014). Recuperado de [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFCPo\\_190521.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFCPo_190521.pdf)
- Linz, J. (1978). *The breakdown of democratic regimes*. Estados Unidos: Johns Hopkins University Press. DOI: <https://doi.org/10.56021/9780801820229>
- Mezzanotte, M. (2021). Esperienze di recall e dinamiche democratiche nei partiti. *DPCE Online*, 46(1). Recuperado de <https://www.dpceonline.it/index.php/dpceonline/article/view/1260>.
- Modonesi, M. (enero, 2021). Todos contra AMLO; AMLO contra todos. *Nueva Sociedad*. Recuperado de <https://nuso.org/articulo/todos-contra-amlo-amlo-contra-todos/>
- O'Donnell, G. A. (2017). *Contrapuntos: ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Argentina: Prometeo Libros.
- Olvera, A. J. y Cilano, J. (2009). *Las leyes de participación ciudadana en México: proyectos políticos, estrategias legislativas y retos estratégicos en la democratización futura*. México: SEGOB.
- ONU-DH (2022). *Recomendaciones al Estado mexicano formuladas por organismos internacionales de derechos humanos en materia de participación de fuerzas armadas en tareas de seguridad*. Recuperado de [https://hchr.org.mx/wp/wp-content/uploads/2022/09/20220920\\_Recomendaciones-de-organismos-int-fuerzas-armadas.pdf](https://hchr.org.mx/wp/wp-content/uploads/2022/09/20220920_Recomendaciones-de-organismos-int-fuerzas-armadas.pdf)
- Ruth-Lovell, S. P., Welp, Y. y Whitehead, L. (eds.) (2017). *Let the people rule? Direct democracy in the twenty-first century*. Reino Unido: ECPR Press.
- SCJN [Suprema Corte de Justicia de la Nación] (2020). *Revisión de la constitucionalidad de la materia de consulta popular 1/2020*. Recuperado de [https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/proyectos\\_resolucion\\_scjn/documento/2020-09/Rev%20const%201-2020%20-%20PROYECTO.pdf](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/proyectos_resolucion_scjn/documento/2020-09/Rev%20const%201-2020%20-%20PROYECTO.pdf)

- V-Dem (2023). *Democracy report 2023. Defiance in the face of autocratization*. Varieties of democracy by University of Gothenburg.
- Welp, Y. y Castellanos, A. S. (2020). Understanding the use of recall referendums: Evidence from Ecuador. *International Political Science Review*, 41(3), 335-348. doi: <https://doi.org/10.1177/0192512119830373>
- Welp, Y. y Whitehead, L. (2023). Referendums about presidential mandates deviations or correctives? En M. Llanos y L. Marsteintredet (eds.), *Latin America in times of turbulence: presidentialism under stress*. UK: Routledge.
- Zayas Ornelas, L. D. (2007). Los mecanismos de democracia directa en México: el plebiscito y referéndum en las entidades del país. *Noésis*, 16(32), 177-204.
- Zovatto, D. (2014). *Democracias en movimiento: mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina*. México: UNAM/Centro de Investigaciones sobre Democracia Directa/Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.



## EL DESLIZAMIENTO DEMOCRÁTICO DE LAS INSTITUCIONES METROPOLITANAS CON PARTICIPACIÓN CIUDADANA: EL CASO DEL IPDP

Héctor Tejera Gaona

Este capítulo aborda cómo la Constitución Política de la Ciudad de México, promulgada en 2017, tuvo una serie de propuestas de fortalecimiento democrático de instituciones de gobierno, mediante la participación ciudadana como estrategia para lograrla; no obstante, las intromisiones externas a las instituciones emanadas de dicha constitución, particularmente al Instituto de Planeación y Prospectiva Democrática (IPDP), dirigidas a mantener los intereses inmobiliarios por diversos actores vinculados a la legislatura local; los asociados al acotamiento de la participación ciudadana; de organizaciones urbanas –el beneficio de grupos político-partidarios en caso de controlarlo–; así como los obstáculos político-administrativos que se manifestaron presupuestal y organizacionalmente, propiciaron que esta institución, propuesta para impulsar el desarrollo metropolitano y el ordenamiento territorial con participación colegiada ciudadana y mediante consultas a la ciudadanía, haya sido obstaculizada y limitada como alternativa democrática para el desarrollo de la ciudad. La creación del IPDP fue una de las iniciativas que pretendió profundizar la democracia política en el ámbito de la participación ciudadana para definir los derroteros de una megametrópolis como la CDMX, pero fue una propuesta confrontada con los intereses de políticos, empresarios y organizaciones urbano-populares y vecinales con demandas asociadas a temas particulares, no necesariamente vinculadas al desarrollo social y urbano general, sino, frecuentemente, de oposición al mismo y de defensa de propósitos particulares.

En otros términos, se muestra cómo una propuesta constitucional de avance democrático participativo fue obstruida y menoscabada, convirtiéndola en un factor del deslizamiento democrático de las instituciones que

regulan la vida de la capital, ya que sus resultados, en términos de prácticas institucionales y políticas públicas, han implicado un retroceso en cuanto a los propósitos generales establecidos en la Carta Magna.

Se presenta cómo dicha institución se desgastó rápidamente debido a presiones múltiples por parte de actores colectivos que confluyen en un mismo ámbito con intereses divergentes, entre los cuales pueden mencionarse empresas inmobiliarias que impulsan megaproyectos como Mitikah, que acaparan los recursos hídricos y de desarrollo, deterioran el espacio urbano de los habitantes, de sus alrededores, afectando la movilidad; grupos particulares que se apropian del espacio público para ejercer el comercio en la vía pública; funcionarios y legisladores con intereses dirigidos a controlar políticamente y capitalizar económicamente barrios, colonias y alcaldías (Tejera y Rodríguez, 2022); grupos que emplean la identidad como práctica de eficacia política para controlar entornos comunales; organizaciones cuyos líderes solamente pretenden convertirse en intermediarios e impulsar su carrera política. Todos ellos reestructuran o cosifican los ámbitos vecinales y negocian la violación del uso del suelo, así como la explotación de los acuíferos, sin una política de redistribución del agua que impida que en los lugares con disponibilidad del líquido se impulse la densidad urbana y comercial sin resolver el tema crítico de la carencia de servicios en muchas zonas de la capital. En síntesis, dichos actores actúan sin zanjar la marginación y el uso equitativo y racional de los bienes y servicios de la ciudad. Lo expuesto es, entre otros temas asociados a la desigualdad en la ciudad, los que impulsaron la creación de una institución a cargo de la planeación del desarrollo urbano y del uso del suelo, con una perspectiva a largo plazo que promoviese un desarrollo democrático de la ciudad.

En la reflexión sobre el deterioro democrático predomina la perspectiva que aborda el fenómeno desde un enfoque concentrado en las instituciones catalogadas como pilares de la democracia: las elecciones, la rendición de cuentas horizontal y vertical, y el desempeño de los gobernantes. Se destacan los procesos de relajamiento del cumplimiento de las leyes electorales –como sucede ahora en México con las campañas partidario-electorales anteriores a las precampañas establecidas en la ley electoral–, las prácticas políticas de los gobernantes catalogados como populistas cuando cuestionan la justicia de la legalidad, o los procesos electorales vigentes, entre otros. Los interesados en el deterioro democrático, usualmente parten de condiciones que expresan buenos puntajes o cercanía a la norma, para posteriormente estudiar las causas por las cuales descienden o se alejan de ellas. En el caso

de las leyes electorales, su modificación o no acatamiento se ha propuesto como uno de los aspectos que puede propiciar el deslizamiento democrático, buscando las tensiones internas y las interacciones que propician su debilitamiento. La norma constitucional se establece en este texto como el referente, y los ámbitos donde se suscita su modificación pasan por factores como el diseño de su reglamentación, su puesta en funcionamiento y obstaculización financiera, organizacional y, finalmente, sus magros resultados que confluyen para propiciar su decaimiento. De esta forma, se propone abordar dicho deslizamiento como resultado de la intervención de múltiples actores que, en su lucha por mantener el control político y económico de algunos ámbitos particulares, propician el debilitamiento de las instituciones que pretenden impulsar o profundizar la democracia (Wunsch y Blanchard, 2023); de esta forma, mediante la presentación de un caso particular, se busca una explicación más sistémica del proceso, esperando con ello contribuir a la reflexión sobre el tema. En este proceso intervienen, como se ha dicho, múltiples actores sociales, y en el transcurso de dos años se disuelven las posibilidades asignadas a esta institución para hacer efectivos los derechos de los capitalinos; en otros términos, propiciar que la Constitución de la CDMX se mantenga como el referente normativo con base en el cual se edifiquen los parámetros organizacionales y objetivos del IPDP y que con base en ella se consolide la planeación democrática de la CDMX.

Siguiendo a Amartya Sen (1999), se entiende como democracia a un sistema que promueve la libertad humana, el respeto a los derechos humanos, otorgando a las personas la libertad y posibilidad de expresar sus opiniones y ser parte activa de las decisiones, la participación ciudadana y la igualdad de oportunidades como elementos fundamentales para un desarrollo sostenible. Haremos énfasis particular en la participación y toma de decisiones como los elementos que condensaron la creación del IPDP y que en su desagregación permiten identificar el deslizamiento de la democracia (Tomini y Wagemann, 2018; Jee, Lueders y Myrick, 2022); particularmente aspectos procedimentales con los cuales se pretendió impulsar al IPDP y que fueron acotados, tanto formal como informalmente, estrechando las posibilidades de los habitantes de la capital del país para escoger y decidir las políticas públicas asociadas a sus condiciones de vida urbanas.

Este caso de deslizamiento es producto de diversos procesos y actores sociopolíticos (Daly, 2019) que se despliegan en el desarrollo de este capítulo. Siguiendo la propuesta de Bermeo (2016), se propone entenderlo como el debilitamiento institucional de las normas que sostienen los derechos o

garantías democráticas y, en este caso, la democracia participativa, para configurar el desarrollo de la ciudad y determinar su desarrollo y uso del suelo. La propuesta es exponer los mecanismos causales y los factores que lo explican, evidenciando el proceso que lo ha propiciado.

En términos más generales, el tema refiere a si la Constitución de la CDMX ha sido vulnerada y disminuido su contenido democrático mediante, por un lado, procedimientos legales como la expedición de reglamentos que debilitan sus alcances o, por el otro, prácticas de diversos actores sociopolíticos que la manipulan y restringen utilizando, incluso, argumentos como que no es suficientemente democrática; cuando que pretenden que su perspectiva particular prevalezca, causando que se degraden las posibilidades de que este Instituto sea un instrumento para el ejercicio de gobierno y la aplicación de políticas públicas (Gutmann y Voigt, 2019).

## EL SINUOSO CAMINO DE LA CONSTITUCIÓN COMO REFERENTE DEMOCRÁTICO

La Constitución de la CDMX deriva de un juego de fuerzas políticas que desemboca en un proceso autoritario. Cuando el presidente Peña Nieto, al inicio de su sexenio (2012-2018), negocia con los principales partidos impulsar sus reformas estructurales, uno de los elementos de transacción con el Partido de la Revolución Democrática (PRD) radica en otorgar una Constitución a la CDMX garantizando mayor independencia y capacidad jurídica para gobernar que la obtenida hasta ese momento. Lo que en un primer momento pareció una oferta atractiva, y que llevó al PRD a apoyar dichas reformas, se convirtió rápidamente en una propuesta cada vez más acotada y con limitaciones democráticas tanto para elaborarla como para la vida política y administrativa de la CDMX. El gobierno federal se negaba a poner a disposición de la población de la CDMX un Constituyente elegido democráticamente, sobre todo por el temor a que este impulsara la formación de una entidad de la república. Sus reglas de integración y funcionamiento derivaban de acuerdos promovidos por el poder ejecutivo federal en consonancia con el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido Acción Nacional (PAN), los cuales impusieron que los comicios los realizará el Instituto Nacional Electoral (INE) y que los integrantes de la Asamblea Constituyente no fueran electos en su totalidad mediante el voto de la población en la CDMX, sino que 40% de los mismos fuera designado

entre el poder ejecutivo federal y local, así como el poder legislativo; es decir, por las Cámaras de Senadores y Diputados federales. Son exigencias que expresaban la coyuntura política particular, en la cual la capital llevaba gobernada por el PRD desde 1996, pero no predominaba en los poderes ejecutivo ni legislativo; los cuales se oponen a que en dicha elección se muestre su superioridad política en la CDMX y, a partir de 2015, de MORENA, el cual se comenzaba a consolidar rápidamente.<sup>1</sup>

Mediante el poder, se modificó el balance democrático y se redistribuyó el peso político de los partidos. Además, se implantó el candado de que los artículos constitucionales tendrán que ser aprobados con 66% de los votos de la Asamblea Constituyente, ajustando aún más las condiciones en las elecciones realizadas en 2016 para su integración. De esta forma, el PRI obtuvo solamente 7.75% de la votación y el PAN 10.3%, lo que se tradujo en que el primero consiguió cinco diputados para la asamblea, mientras que el segundo siete, pero debido al procedimiento de elección, el PRI obtuvo 21 constituyentes, ya que se designaron 16; mientras que el PAN llegó a quince curules. El cuadro 1 muestra el acotamiento político que realizaron las fuerzas partidarias predominantes para permitir que se elaborara una constitución para la capital del país.

Aun con lo anterior, el proyecto elaborado por los 28 integrantes del grupo redactor designado por el jefe de gobierno amplía los derechos humanos, los principios democráticos y de participación, establece procedimientos para el desempeño de los poderes público y privado, elaborando una propuesta *hipergarantista* mediante la cual los ciudadanos se benefician de numerosos derechos. En la Constitución resultante de dicho proyecto hemos contabilizado 203 derechos directos y asociados, 55 garantías y 47 obligaciones. Es un cambio jurídico y político significativo en la CDMX y, aun con limitaciones, una ampliación de la democracia: un avance frente al autoritarismo posrevolucionario prevaleciente en el siglo xx, sin superar totalmente el control del poder ejecutivo sobre la ciudad, pero propiciando un mayor equilibrio en el pacto federal y el impulso de una ciudad más incluyente y participativa.

Esta Constitución fortalece el derecho a la ciudad; pero otra cuestión es si los grupos económicos y políticos que la gobiernan acataron las nuevas reglas o, por el contrario, las obstaculizaron, ignorándolas o disolviéndolas

<sup>1</sup> Desde ese año hay una mayor presencia de MORENA, partido que comenzó a desplazar al PRD en diputaciones locales y federales y triunfó en cinco delegaciones políticas de la CDMX.

Cuadro 1. Constituyentes electos y designados para elaborar la Constitución de la CDMX

<i>Partido</i>	<i>Votos</i>	<i>Votos (%)</i>	<i>Electos</i>	<i>Designados</i>			<i>Designados</i>		<i>Curules (%)</i>
				<i>por el ejecutivo</i>	<i>Designados diputados</i>	<i>Designados Senadores</i>	<i>jefe de gobierno</i>	<i>Curules</i>	
Movimiento de Regeneración Nacional	652 286	33.06	22	0	0	0	0	22	22
Partido de la Revolución Democrática	572 043	28.99	19	0	2	2	6	29	29
Partido Acción Nacional	203 843	10.30	7	0	3	5	0	15	15
Partido Revolucionario Institucional	153 034	7.75	5	6	5	6	0	22	22
Partido Encuentro Social	68 639	3.47	2	0	1	0	0	3	3
Partido Nueva Alianza	55 178	2.79	2	0	1	0	0	3	3
Movimiento Ciudadano	42 068	2.10	1	0	1	0	0	2	2
Partido Verde Ecologista de México	30 477	1.54	1	0	1	1	0	3	3
Partido del Trabajo	18 348	0.93	0	0	0	0	0	0	0
Independientes	176 918	8.90	1	0	0	0	0	1	1
Votos nulos	172 821		-	-	-	-	-	-	-
Total	2 145 655	100.00	60	6	14	14	6	100	100

Fuente: datos obtenidos del Instituto Nacional Electoral para los resultados de las elecciones de constituyentes en 2016.

mediante leyes secundarias. Ambas situaciones pueden propiciar que, en los hechos, una norma democrática sea desarticulada para hacerla inaplicable. Para establecer cuál fue el proceso por el cual transcurrieron algunos de los preceptos constitucionales, se expone cómo el IPDP pasa de representar una propuesta central para el desempeño de la administración pública –ya que, con base en sus estudios y consultas, se planteó que establecería el plan de desarrollo de la ciudad a largo plazo–, a convertirse en una institución relativamente incapaz de cumplir con algunos de los objetivos para los cuales fue instaurada.

En la Carta Magna se impulsa la gestión de algunas instituciones mediante la integración de la ciudadanía o de la sociedad civil, entre ellas el IPDP mencionado, el cual es una de las 42 instituciones propuestas por ella como parte de una nueva estructura de gobierno en el cual desempeña un papel central. Se funda como un organismo público descentralizado, integrado por una junta de gobierno, un consejo técnico, un consejo ciudadano y una oficina especializada para la consulta pública y la participación social. Tiene como propósito impulsar el desarrollo planificado de la capital bajo los principios de que la planeación será: “el proceso integral, racional y participativo, con carácter preventivo, prospectivo y estratégico, para el eficaz desempeño de la responsabilidad del gobierno sobre el desarrollo equitativo, incluyente, integral, sustentable y sostenible de la Ciudad” (Congreso, 2019, artículo 3).

## LOS PLANES DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE LA CAPITAL: LOS EJES DE LA CONFRONTACIÓN POLÍTICA

Legalmente se establece que la planeación del desarrollo y del uso y aprovechamiento del territorio en la CDMX debe articular instituciones competentes con procedimientos de concertación, buscando que sea democrática, participativa, transparente y con deliberación pública. El IPDP definirá entonces dos aspectos centrales en el acontecer de la ciudad: por una parte, el Programa General de Desarrollo (PGD), el cual instauro los lineamientos a 20 años en la materia, y bajo los cuales deben sujetarse los proyectos de la gestión pública; por otra, el Programa General de Ordenamiento Territorial (PGOT), el cual regula el uso del suelo y, por extensión, la definición y reglas del negocio inmobiliario, y se implanta a quince años.

El IPDP no es autónomo del gobierno de la ciudad, ni la elección de su director acontece como resultado de comicios en los cuales intervenga la ciudadanía. Será un acuerdo entre el gobierno central y la legislación local no exento de tensiones, aun cuando MORENA es el partido mayoritario. En realidad, el IPDP está bajo la directriz del gobierno en turno, y aun cuando, según el artículo 15, apartado D de la Constitución, es un organismo descentralizado, debido a que el desarrollo urbano de la CDMX depende de esta institución, es central para el ejecutivo local tener influencia en su desempeño. Todo ello en detrimento de mecanismos de control y supervisión ciudadana. Es una dependencia sobre la cual las organizaciones y movimientos urbanos buscarán influir o resistirse a sus propuestas, ya que tiene la capacidad para establecer los criterios mediante los cuales se realicen los proyectos de desarrollo urbano. Controlar al IPDP es medular en la disputa económico-política por la capital del país y, desde la integración de sus órganos de decisión –particularmente aquellos que implican la representación ciudadana–, comenzarán a producirse conflictos entre diversos grupos de interés político-partidario.

La jefatura de gobierno envía al Congreso una primera iniciativa de Ley de Planeación, la cual contempla que el comité de selección de las diversas instancias de decisión del IPDP sea electo por el Congreso de propuestas enviadas por el ejecutivo. Igualmente, propone que se convoque a once personas candidatas a integrar el comité técnico sin aval del Congreso, y que, en caso de falta definitiva de algún consejero, ella nombrará al sustituto. Lo anterior generó confrontaciones entre los integrantes del legislativo local, debido a que los panistas sostenían que el IPDP debía ser independiente, mientras que los morenistas deseaban integrarlo a la estructura de gobierno, aduciendo que en la Constitución no se establece dicha autonomía. Así, desde la elaboración de la Ley del Sistema de Planeación Democrática (LSPD) y, posteriormente, la Ley Orgánica del Instituto (LOI), a lo que se sumó la selección de los aspirantes a ocupar la dirección del IPDP y el Comité Técnico, se generaron conflictos en las comisiones de Administración Pública y Planeación del Desarrollo del Congreso Local. La polémica se concentró en las atribuciones de la jefatura de gobierno para proponer al Comité de Selección, que intervendría en la selección de los candidatos que serían designados como director e integrantes del Consejo Técnico y del Consejo Ciudadano. Por un lado, el PAN y, por otro, MORENA, se confrontaron sobre cómo integrar las propuestas de la jefatura de gobierno y de los diputados del Congreso local. El primero convocó a dos foros de discusión de las propuestas, mientras que el segundo presentaría una propuesta mo-



dificada. El dictamen se regresó a comisiones, cuestión a la que finalmente los morenistas accedieron, para que se discutiera en un plazo de 20 días y se incluyera el tema de la consulta a los planes y la participación ciudadana.

El 13 de marzo del 2020 se publicó el decreto por el que se expidió la LOI, pero el IPDP recibió presupuesto hasta el ejercicio fiscal 2022. El Programa Operativo Anual, publicado por la Secretaría de Administración y Finanzas del Gobierno de la CDMX para el año 2021, no contempló su creación y, por lo tanto, formalmente no tuvo actividades programadas durante ese año; tampoco hubo forma de revisar el seguimiento del avance de metas y no se conoció de un plan de trabajo concreto. Su ley reglamentaria, expedida en marzo de 2020, añade, en el artículo 4, un directorio técnico y un consejo ciudadano a su estructura; el primero formado por siete integrantes de la junta de gobierno y ocho personas ciudadanas expertas “en temas de relevancia estratégica para la sustentabilidad de la ciudad” (Congreso, 2020, artículo 11), y el segundo, que tendría un carácter consultivo y propositivo en materia económica, social, cultural, territorial y ambiental, relacionadas con la planeación para el desarrollo (Congreso, 2020, artículo 13). La segunda confrontación se suscitó cuando inició el proceso de integración de los candidatos enviados por la jefatura de gobierno de la CDMX al Comité de Selección que integró la quinteta, de la que se extrajo una terna que designó la Comisión de Normatividad, Estudios y Prácticas Parlamentarias del Congreso. De dicha terna, el pleno de los legisladores escogió al director del IPDP. Los requisitos que supuestamente se analizaron fueron los antecedentes académicos y profesionales, propuesta de un proyecto de planeación, así como la “capacidad de interlocución y diálogo con amplios sectores sociales y actores del ámbito urbano, metropolitano y regional”. Entre los aspirantes finales destacó Pablo Benlliure Bilbao, en ese momento director de Planeación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI) –quien fue criticado por la oposición partidaria, dado que participó en la elaboración de la Ley de Planeación–. Una vez que el acuerdo se notificó al Congreso local, se turnó a comisiones, donde entrevistaron nuevamente a los tres finalistas, elaborando un dictamen que propuso al director del IPDP, quien fue debatido por todos los grupos parlamentarios. De entrada, los dos finalistas restantes cuestionaron la trayectoria de Benlliure. Algunas organizaciones y profesionistas del urbanismo se unieron para apoyar este nombramiento, tales como el Colegio de Urbanistas, así como el Colegio de Arquitectos de la Ciudad de México, quienes pidieron al gobierno central y al Congreso local “brindar certidumbre” en

la elección del director del IPDP y los integrantes de su directorio y consejo ciudadano, “garantizando un proceso abierto y transparente”.<sup>2</sup> Con diez votos a favor y dos en contra, del PRD y del PAN, la Comisión de Normatividad, Estudios y Prácticas Parlamentarias del Congreso local aprobó su designación, enviando el dictamen al pleno para su votación, donde obtuvo 44 votos a favor –de 66 posibles, si todos los legisladores hubiesen votado–. El nombrado director general sostuvo: “es necesario lograr la participación ciudadana en todo el proceso”.<sup>3</sup>

El Consejo Ciudadano fue la última instancia de decisión nombrada el 27 de septiembre de 2022, no sin protestas en los medios de comunicación masiva, y denuncias ante el Tribunal de Justicia Administrativa, por el retraso en integrarlo y solamente funcionar durante menos de un año con las otras instancias. En todo caso, el procedimiento para nombrar a dichos ciudadanos propició confrontaciones entre grupos de interés que se ostentaban como “parte de la sociedad civil”, así como organizaciones vecinales que buscaban influir en las decisiones del IPDP para definir el derrotero de la ciudad, particularmente en cuanto al uso del suelo se refiere. Es integrado por doce personas –designadas cada tres años– que podrán reelegirse por un periodo similar y es compuesto por los sectores social, privado y académico con equidad de género. Es más una representación sectorial que ciudadana, lo cual lo desdibuja porque reglamentariamente se transforma en un “*órgano auxiliar*” de las actividades del instituto (art. 19). No es tema menor, ya que se disuelve su capacidad de incidir en las decisiones, al convertirlo en una entidad ajena a las resoluciones que se tomen. Una lectura detenida del Reglamento Interno (RI) del IPDP, publicado el 30 de marzo de 2022, sobre el papel que desempeña el Consejo Ciudadano en el ámbito de toma de decisiones, denota que no tiene “ninguna vinculación orgánica” con la Dirección General ni el Directorio Técnico; no se establece obligación por parte de alguna instancia organizativa de atender o asistir a sus sesiones. No es el primero de los órganos de representación ciudadana que se instaura en dependencias gubernamentales cuya presencia es, de entrada, ornamental. La práctica institucional enseña que puede actuar como colchón para que

<sup>2</sup> O. Díaz, “Piden certidumbre en la elección del titular de Planeación”, *El Universal*, 6 de marzo de 2023. Recuperado de <https://www.eluniversal.com.mx/metropoli/piden-certidumbre-en-la-eleccion-del-titular-de-planeacion/>

<sup>3</sup> S. Navarrete, “¿Qué ofrecen los aspirantes al Instituto de Planeación de la CDMX?”, *Expansión Política*, 1 de octubre de 2020. Recuperado de <https://politica.expansion.mx/cdmx/2020/10/01/que-ofrecen-los-aspirantes-al-instituto-de-planeacion-de-la-cdmx>

se aborden temas que discrecionalmente pueden ser retomados por el IPDP. Lo anterior contraviene el precepto de que el Consejo Ciudadano será un órgano de consulta obligatoria y de diálogo público, con carácter consultivo y propositivo en materia económica, social, cultural, territorial, ambiental y las demás relacionadas con la planeación para el desarrollo” como se especifica en la *Gaceta Oficial* bis del 27 de octubre de 2020. El trabajo de este Consejo es verificar el cumplimiento progresivo de los derechos a la planeación y desarrollo, por lo que los miembros tendrán voz y voto en sus sesiones, según el artículo 15 de la Constitución de la CDMX (Congreso, 2019).

Desde su fundación, el IPDP no ha contado con los recursos financieros y organizativos necesarios para realizar sus actividades, viéndose obligado a echar mano de una estructura inmobiliaria –el edificio de la SEDUVI– y organizacional precaria, además de tener que recurrir a los “servidores de la ciudad” para organizar las consultas, quienes realizan sus actividades como la promoción, organización y coordinación de la Consulta con diversas dificultades. Regresaremos sobre el tema. Las carencias del IPDP han propiciado que obvie pasos necesarios para la planeación de los programas de desarrollo. Por ejemplo, en su artículo 11, la LSPD establece que corresponde a los alcaldes formular los programas de ordenamiento territorial de sus demarcaciones con opinión de su Concejo y remitirlos al IPDP para su dictaminación, así como formular los programas parciales de las colonias, barrios o pueblos, enviándolos al Concejo para su aprobación y, posteriormente, a la jefatura de gobierno, entre varios procedimientos más. Simplemente con estos dos puntos, de los ocho en que intervienen en la planeación de sus demarcaciones las alcaldías, puede constatarse no solamente que el IPDP no ha cumplido, por sus propias limitaciones, con la Ley de Planeación para diseñar el PGD y el PGOT, sino también por las características de la estructura política de la ciudad, donde los concejos han sido relegados por los alcaldes, por considerarlos un obstáculo para el ejercicio de gobierno. Lo usual es que seis de los diez concejales pertenezcan al grupo político del alcalde y cuatro pertenezcan a otros partidos. Desde que se fundaron las alcaldías ha sido un problema la relación entre los alcaldes y los concejos, comenzando por la aprobación del presupuesto, por lo que cada alcalde utiliza procedimientos diferentes –a veces fuera de la ley– para salvar este tema y contar con el presupuesto con o sin su aprobación. Tampoco las alcaldías se han atrevido a convocar a los ciudadanos de sus demarcaciones para que asistan a foros y presenten propuestas. En 2021, las alcaldías debían haber elaborado su programa de gobierno conteniendo los programas parciales de colonias, pueblos o comu-

nidades indígenas, considerando cambios o actualizaciones de uso del suelo, con base en la ley promulgada el 20 de diciembre de 2019. Puede sostenerse que en ninguna alcaldía este proceso ha sido realizado de manera abierta y mediante foros y consultas, ya que es una invitación al desastre a causa de los conflictos vecinales subyacentes. En su mayoría, si no es que todas, se han resistido a cumplir con los principios constitucionales de participación ciudadana para diseñar, ejecutar y supervisar las acciones de gobierno que a la letra establecen: “Los programas parciales serán formulados con participación ciudadana, con base en los lineamientos que establezca el Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva. Serán aprobados por el concejo de la alcaldía respectiva, previo dictamen del Instituto, y serán enviados a la o el Jefe de Gobierno para que sea remitido al Congreso de la Ciudad” (Constitución Política de la Ciudad de México, art. 15, inciso C, numeral 5, 2017).

En términos generales, la planeación establece que:

tendrá como instrumentos el Plan General de Desarrollo de la Ciudad de México, el Programa General de Ordenamiento Territorial y los de cada alcaldía; el Programa de Gobierno de la Ciudad de México; los programas sectoriales, especiales e institucionales; los programas de gobierno de las alcaldías; y los programas parciales de las colonias, pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes. Sus características y contenidos serán precisados en la ley correspondiente, los cuales deberán armonizarse y elaborarse con la participación ciudadana en todas las etapas de consulta del proceso de planeación (Constitución Política de la Ciudad de México, art. 15, inciso A, numeral 4, 2017).

Lo anterior ha propiciado que la calidad de las actividades del IPDP sea poco eficiente, tal y como sucedió con el caso de la consulta para el desarrollo de la ciudad, o bien, en los intentos posteriores de realizar algunos foros para enriquecer el PGD y el PGOT.

## LA CONSULTA CIUDADANA COMO ELEMENTO PARA SUSTENTAR LA PLANEACIÓN

No obstante los principios generales mediante los cuales se estableció que tenía que ejecutarse la planificación de la ciudad, el IPDP impulsó la elaboración de dos proyectos generales que fueron, más exactamente, instru-

mentos de organización de la información disponible –no discutiremos si esta es correcta o no, porque el tema nos rebasa–, con base en los cuales se estableció que el 3 de diciembre de 2022 se realizaría la primera consulta ciudadana. Dicha consulta tuvo una serie de limitaciones –sobre las cuales abundaremos–, no solamente porque evidenciaron su acotamiento organizacional, sino debido a las vicisitudes de los espacios de la estructura político-territorial, caracterizada por la presencia de grupos con poder político y partidario local, ubicados en la mayoría de las 1 800 unidades territoriales, las cuales controlan una endeble participación ciudadana para la decisión de los asuntos públicos (Tejera, 2016). La experiencia etnográfica de lo sucedido el día de dicha consulta fue recabada mediante la organización de grupos de trabajo de El Colegio de México y el Departamento de Antropología de la UAM, distribuido en diversos lugares de la ciudad.

Los resultados indican que en pocos lugares se pegaron carteles que informaran de la consulta y su cantidad por punto de reunión osciló entre uno y tres, además de ubicarse en el espacio cercano al lugar de la cita; pocos vecinos que pasaron por el lugar los leyeron. En unos no se mencionaba el motivo de la reunión y, en otros, se informaba el “proyecto participativo de la colonia” o “beneficios para la colonia”, pero no los programas a discutir. En algunos lugares, los carteles fueron retirados con antelación al día de la reunión, probablemente por vecinos que decidieron boicotear las asambleas vecinales. Los lugares de las asambleas fueron indicados en la página del IPDP, por lo que, quienes accedieron a ella, contaron con la información para asistir aun cuando la información de la página se modificó y algunos se encontraron con la sorpresa de que la asamblea había sido cancelada sin motivo explícito.

La consulta se convirtió, por lo que se observó en la mayoría de las juntas vecinales que se realizaron, en un ejercicio donde se invitó a los vecinos a llenar unas hojas con propuestas de mejoramiento del espacio donde vivían, evitando referirse al PGD y el PGOT. Los “servidores de la ciudad” –distinguibles por un chaleco color guinda–, que fueron designados para estar presentes –dos o tres–, llegaron a la cita puntualmente y algunos entusiasmados por encontrar algún vecino al que le entregaban un folleto indicándole, por ejemplo: “aquí están los proyectos que se pueden proponer porque no pueden proponer cualquier cosa, si llega más gente empeza-

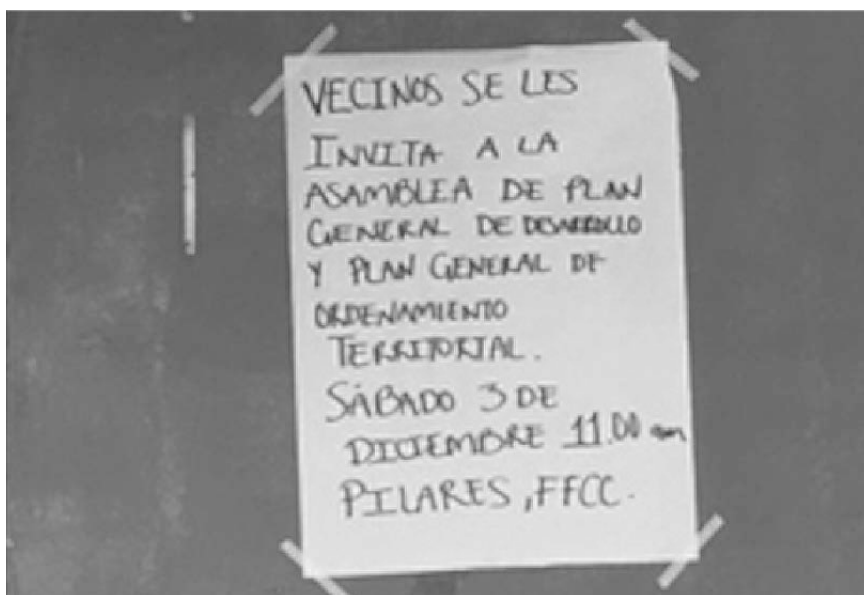
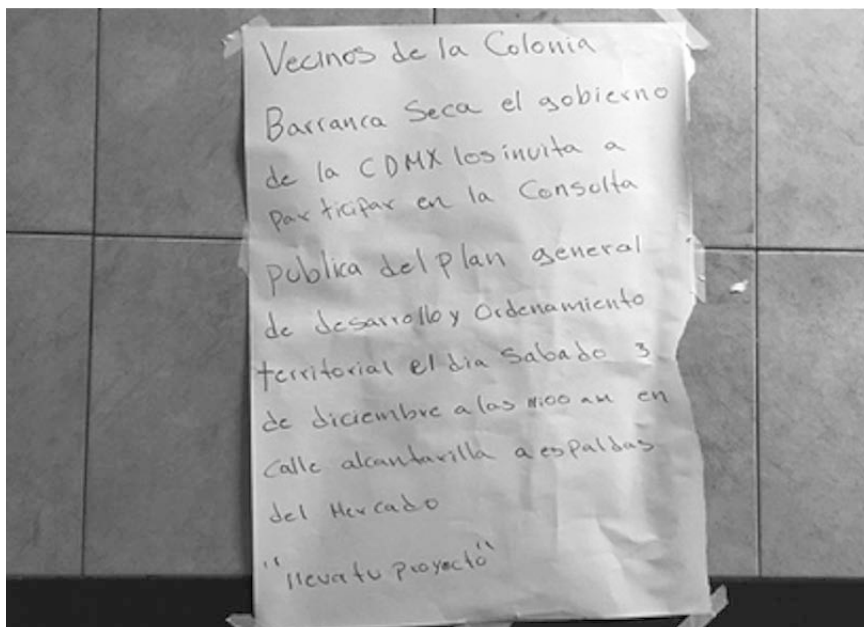


Imagen 1. Carteles en la alcaldía Magdalena Contreras.  
Fuente: fotografías de Esther Vázquez Ragazzo, 3 de diciembre de 2022.

mos”. Pero cuando no asistieron más vecinos, los promotores indicaron que “hablarían con su jefe para avisar”.<sup>4</sup>

No obstante que en varias reuniones los “servidores” afirmaron que habían “recorrido la colonia casa por casa”, dejando propaganda o invitando personalmente a los habitantes a asistir a la reunión, ninguno de los presentes en las asambleas se enteró por este medio, sino por las redes asociadas a los Consejos de Participación Comunitaria o de organizaciones vecinales.<sup>5</sup>

Hubo asambleas donde vecinos promocionaron sus proyectos –un Sendero Seguro o un Corredor Cultural–, que más bien estaban relacionados con el presupuesto participativo.<sup>6</sup> En otras, se expresaron reclamos por cuestiones relacionadas con uso del suelo, desarrollo inmobiliario y falta de atención de las alcaldías o del gobierno central a las demandas relacionadas con el tema; les alzaron la voz a los promotores y reprocharon que la calle donde se celebraba la asamblea “es un lugar muy escondido”; sostuvieron que “no aceptaban la asamblea”, pero se quedaron ahí y leyeron documentos con recriminaciones de todo tipo, entre las que destacaron aquellas relacionadas con el incumplimiento de peticiones de parte de la alcaldía. En colonias donde hay pozos de agua que es redistribuida a otras zonas mediante camiones-pipa –Tlalpan, por ejemplo–, se quejaron de que se permiten megadesarrollos y preguntaron “qué va a pasar además con los asentamientos irregulares que van a reconocer y que van a obstruir la filtración de agua”.<sup>7</sup> En algunos lugares los “servidores” trataron de evitar que el descontento se dirigiera hacia ellos, sosteniendo, por ejemplo:

Nosotros en realidad venimos a presentarles un proyecto y no estamos defendiendo nada. Vamos a escuchar las propuestas que tengan a nivel de la Ciudad de México. Si no hay ninguna propuesta pues tampoco pasa nada. Bueno, pues ya les explicamos lo que es este documento. Si ustedes están de

<sup>4</sup> Información etnográfica recopilada durante la consulta ciudadana por Esther Vázquez Ragazzo, en la alcaldía Magdalena Contreras, 2022.

<sup>5</sup> Información etnográfica recopilada durante la consulta ciudadana por Héctor Tejera Gao-na, en la alcaldía Tlalpan, 2022.

<sup>6</sup> Información etnográfica recopilada durante la consulta ciudadana por Esther Vázquez Ragazzo, en la alcaldía Magdalena Contreras, 2022.

<sup>7</sup> Información etnográfica recopilada durante la consulta ciudadana por Héctor Tejera Gao-na, en la alcaldía Tlalpan, 2022.

acuerdo pues lo pasamos a la oficina y si no están de acuerdo pues también lo vamos a respetar. No venimos aquí a confrontarlos, no venimos a pelear.<sup>8</sup>

En otras reuniones –cuando las asambleas vecinales fueron realizadas en “Pilares”, donde existía una sala de cómputo– fue posible que los asistentes fuesen entrenados rudimentariamente para utilizar la plataforma electrónica donde podían emitir sus opiniones. En una de ellas, uno de los promotores sostuvo: “Es muy fácil de usar, únicamente proporcionando un correo electrónico o número, así como su nombre, además, el personal de la sala de cómputo en este Pilares está capacitada para ayudar a las personas a hacer una propuesta desde esta plataforma, usando las computadoras que tienen aquí.”<sup>9</sup>

Los promotores reiteran que nunca ha habido un mecanismo de participación ciudadana que les brinde informe del seguimiento como ahora, ya que a partir de registrar una propuesta se envían correos para confirmar que ella ha sido registrada y enviada –en efecto, los correos fueron enviados por el IPDP posteriormente–. Sin embargo, algunos de los asistentes sostuvieron que las prioridades eran otras que las de la propia ciudad; por ejemplo la atención médica y el suministro de medicamentos, por lo que se propuso el mejoramiento del sistema de salud porque afecta “no solo la vida de las personas al grado de ponerla en riesgo, sino también la economía de quienes tienen que comprar los medicamentos y no tenían ese gasto contemplado, cuando es un derecho que incluso se descuenta de su salario. Se requiere que las autoridades respondan cuándo habrá soluciones”. Hubo también quienes tenían claro lo referente a los planes elaborados por el IPDP. Por ejemplo, en una asamblea una asistente preguntó:

¿Se hablará sobre el “Plan General de Desarrollo” y el “Programa General de Ordenamiento Territorial”? Porque me interesa saber de qué forma puede influir específicamente en lo referente al “PGOT”, porque me parece un tema importante para discutir como vecinos, porque se puede plantear el cambio de uso de suelo, lo cual me preocupa por la falta de agua en mi colonia, San Pedro de los Pinos, donde no hubo junta por lo que vine a ésta. “¿Se pretende cambiar el uso de suelo en la colonia o colonias cercanas?” El personal

<sup>8</sup> Información etnográfica recopilada durante la consulta ciudadana por Arturo Alvarado Mendoza, en la alcaldía Benito Juárez, 2022.

<sup>9</sup> *Ibid.*



de participación contesta: “directamente no vamos a tomar decisiones al respecto, pero las propuestas que salgan de estas juntas podrán tener impacto indirecto en la toma de decisiones para los diferentes planes urbanos”. El debate vecinal continúa, pero como no llegan a alguna propuesta, uno de los promotores propone un programa para que edificios de condominios grandes y empresas tengan un sistema de recolección de agua pluvial, lo que “podría ayudar con la escasez de agua, siendo que son estos grandes edificios quienes suelen acaparar el agua en la colonia”. La mujer de San Pedro de los Pinos toma la palabra para sostener que “esa propuesta me parece buena porque muchas de las construcciones nuevas en la zona tienden a no tener regulaciones y sobre todo respecto al uso del agua”. El promotor explica que esta propuesta está compuesta de dos partes: una primera donde se introduce un programa de recolección de agua, principalmente en los grandes edificios de la zona, ya sean destinados a habitarse como al comercio; una segunda parte, un programa de capacitación a los vecinos sobre técnicas de recolección de agua pluvial para la recolección y uso en sus casas a una escala “más pequeña”. Con esa explicación los vecinos proponen ésta como una segunda propuesta. Antes de integrar el acta con las propuestas de salud y agua, la mayoría de los asistentes ya se ha retirado, quedando solamente ocho vecinos.<sup>10</sup>

En términos generales, la consulta del 3 de diciembre propició la protesta de múltiples organizaciones. Se cuestionó que las autoridades actuales no se hayan abierto para hacer a los pueblos y barrios originarios parte de los procesos de construcción de planes y decisiones sobre planeación, sino que “les dan ideas ya consolidadas para que las aprueben”.<sup>11</sup>

El contexto sociopolítico de la ciudad y la forma en que el IPDP buscó realizar la consulta se conjuntaron para que el proceso se paralizara. No hubo condiciones para llevar a cabo una consulta ciudadana amplia. La cuestión no se reduce a, como sostuvieron algunas participantes en los foros realizados por la UNAM y la UAM, que la planeación se encuentre rebasada porque “se requiere una que sea horizontal” (Álvarez et al., 2021), debido a que esas condiciones son inexistentes en la actual estructura sociopolítica de la ciudad, y porque entre la propia ciudadanía existen sectores y grupos con poderes, saberes e intereses muy diferenciados que no pueden sosla-

<sup>10</sup> *Ibid.*

<sup>11</sup> S. Velasco, “Piden a TJA planeación ciudadana”, *Reforma*, 31 de agosto de 2021. Recuperado de <https://www.reforma.com/piden-a-tja-planeacion-ciudadana/ar2249599>



Imagen 2. Reunión vecinal en el “Pilares”.

Fuente: fotografía de Arturo Alvarado Mendoza, 3 de diciembre de 2022.

yarse apelando a espíritus horizontales; tampoco es eficaz, como se hizo en esas mesas, buscar espacios reclamando que académicos y expertos planean “desde el escritorio”; ciertamente, tampoco funcionó la intención de “ade-cuar” los planes de desarrollo y territorial a las demandas ciudadanas. Las carencias pretendieron ser paliadas con reuniones, con organizaciones que atendieron las convocatorias en conjunto con los académicos.

El IPDP fue señalado por líderes de organizaciones urbanas por acotar en unos cuantos el desarrollo de la ciudad (Azuara et al., 2023), sosteniendo que ello debería realizarse “desde los pueblos y colonias”. Pero el problema es más complejo porque el desarrollo urbano requiere de una perspectiva que rebase el ámbito local para enfrentar cuestiones como la contaminación, la falta de agua, la movilidad, salud pública, entre otras, propiciando un proceso de urbanización ordenado y racional. Las organizaciones manifestaron su descontento por probables intentos de cambio del uso del suelo; por la construcción de cuarteles de la Guardia Nacional en Xochimilco o porque los proyectos han sido “traídos de occidente” (*sic*); porque se preten-

de instaurar una “ciudad mercancía”; porque se catalogue a los asentamientos irregulares como tales –o lo contrario–, sosteniendo que no llegaron los representantes del IPDP para realizar la consulta; o que ambos planes no toman en cuenta el Plan General de Ordenamiento Ecológico, entre otros (Azua et al., 2023). En términos más generales, los integrantes de algunas organizaciones reivindicaron la participación de pueblos originarios y comunidades indígenas, aduciendo que su diversidad cultural permite una planificación plural. Ante las múltiples contradicciones del desarrollo, solamente la ingenuidad puede apelar a las identidades como herramienta para solucionarlas en el marco de la complejidad de una megaurbe como la CDMX. La dinámica de las organizaciones urbanas es resistir en el ámbito local y, en el mejor de los casos, llegar a acuerdos en ese ámbito.

Por tanto, no es que se hayan comprometido los principios democráticos que eran condicionantes para impulsar el desarrollo planificado de la ciudad, sino que dichos principios, en el mejor de los casos, se difuminaron en la vivencia cotidiana de la megaurbe y en una práctica que difícilmente es alimentada debido a la exigua participación ciudadana. No se han generado acuerdos entre sectores y grupos de interés en un contexto en el cual, hasta el momento, la participación ciudadana está acotada y delimitada por la estructura política fáctica vinculada a las formas de representación formales e informales que se han consolidado en la capital del país. Además, como se muestra en la etnografía presentada, en la mayoría de las asambleas realizadas, no solamente se rechazó la consulta, sino que ellas derivaron en concilios en los cuales los ciudadanos –organizados o no– se dedicaron a reclamar las afrentas de las que han sido objeto por ser parte de los gobiernos locales y central. Algunos asistentes manifestaron su rechazo a la consulta, temiendo que la participación avalara “los planes del gobierno”.

Dos problemas se expresan de manera general en la dinámica con la cual se inició el funcionamiento del IPDP. Por una parte, las ambivalencias y obstrucciones al seno del gobierno central y de algunos cuadros de la SEDUVI, que temieron que su instalación redujera su influencia política y administrativa –así, su directora aspiró a ser elegida para dirigir el IPDP–; el control de los planes vigentes –que desde el punto de vista jurídico lo son aun cuando hayan vencido mientras no sean reemplazados por otros–, y, probablemente, su capitalización con base en el control del desarrollo urbano, particularmente la determinación del uso del suelo y el desarrollo inmobiliario, sustentado en estrategias como la transferencia de potencialidades de un polígono de actuación, como del poder legislativo local, por la confluencia

de intereses que los grupos de interés inmobiliario tienen con las expectativas de negocios de legisladores, particularmente de algunos que participan en las comisiones de vivienda, infraestructura urbana y presupuesto.

## EL INSTITUTO COMO EXPRESIÓN DEL DESLIZAMIENTO DEMOCRÁTICO DE LA CONSTITUCIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Lo arriba expuesto evidencia las condicionantes que han llevado a proponer que el IPDP es un testimonio del deslizamiento democrático de la Constitución Política de la Ciudad de México. Como se ha descrito, los obstáculos iniciaron con el cumplimiento de la normativa constitucional que marcaba cuándo tenía que iniciar actividades. La pugna entre diferentes intereses parece haber influido en la lentitud con la cual fueron aconteciendo los procesos antes y durante la formación del IPDP.

La Ley de Planeación y el reglamento interno de esta dependencia fueron sujetos de negociaciones al seno del gobierno local, de este con el legislativo, y de los poderes informales que presionaron a ambos para “descafeinar” su capacidad de decisión, sustancialmente, en cuanto al ordenamiento territorial se refiere. A pocos meses de haberse formado se evidenciaron dichos obstáculos externos que han sido, desde nuestra perspectiva, los determinantes. Respecto a los segundos, las labores del instituto comienzan, como se ha dicho, en un piso de la SEDUVI y su tardío presupuesto inicial, apenas le permite iniciar las tareas que le fueron encomendadas. El bajo presupuesto y las limitaciones organizacionales se caracterizaron por la carencia o renuncia de personal en áreas medulares que restringieron sus capacidades. En consecuencia, los programas de desarrollo y territoriales que presenta como base para la consulta, son atropellados en su elaboración. Pero los resultados fueron, si no desechados, considerados poco consensuados para emplearse como guías para realizar la planificación de la ciudad. Esta situación propició que el primer director nombrado para encabezar este IPDP haya renunciado por “motivos de salud” y que, cuando se concluyó este capítulo, no haya ni un “encargado de despacho”. Aun cuando, con foros y reuniones, se hayan tratado de enmendar los problemas que se tuvieron y la jefatura de gobierno haya enviado ambos planes al Congreso local, el cual debió resolver sobre los mismos en un plazo no mayor a seis meses, tras lo cual se consideraron aprobados, son planes que

Cuadro 2. Fechas principales asociadas a la formación del IPDP y su desempeño

<i>Fecha</i>	<i>Suceso</i>
19 de diciembre de 2019	Publicación de la Ley del Sistema de Planeación del Desarrollo de la Ciudad de México
04 de marzo de 2020	Discusión de la Ley del IPDP de la CDMX
13 de marzo de 2020	Publicación de la Ley Orgánica del IPDP de la CDMX
20 de diciembre de 2019	Aprobación de la Ley del Sistema de Planeación de Desarrollo de la Ciudad de México
4 de marzo de 2020	Aprobación del IPDP de la CDMX
Febrero de 2019	Aprobación de Pablo Benlliure Bilbao como director del IPDP de la CDMX
Marzo de 2020	Comité de selección del titular de la Dirección General del Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva
31 de diciembre de 2020	Denominación del mecanismo de participación ciudadana: proceso de selección del directorio técnico del IPDP de la CDMX
27 de septiembre de 2022	Aprobación del Consejo Ciudadano del IPDP de la CDMX
Febrero de 2022	Congreso de la CDMX aprueba a las y los integrantes del comité de selección del titular del IPDP
Julio de 2022 a enero de 2023	Consulta pública para elaborar el Plan General de Desarrollo y Programa General de Ordenamiento Territorial
28 de febrero al 26 de mayo de 2023	Realización de foros sobre el IPDP de la CDMX
22 de febrero de 2023	Renuncia Pablo Benlliure Bilbao a su cargo como director del IPDP de la CDMX
15 de junio de 2023	Junta de gobierno del IPDP nombra a Patricio Carezzana como encargado de despacho del IPDP de la CDMX
22 de mayo de 2023	Envío de los planes del IPDP al poder legislativo

Fuente: elaboración propia a partir de hemerografía.

no fueron diseñados mediante mecanismos de participación, supervisión o control ciudadanos.

Así las cosas, durante esta administración terminarán aprobándose ambos planes, y el territorial probablemente supla al que cuenta con casi dos décadas de haberse implantado. Dicho plan contiene más un diagnóstico general que, de diciembre de 2022 a la fecha, fue ajustado a algunos lineamientos constitucionales, que el resultado del consenso de una consulta amplia, por más que en la página del IPDP se sostenga que ambos documentos son resultado de un “amplio proceso de diálogo social”.<sup>12</sup>

Las crisis y limitaciones del propio instituto, expresados en la suspensión de la consulta, la renuncia de su director y el envío atropellado de su aprobación al legislativo, no auguran más que la continuidad del desorden urbano capitalino, así como la continuidad de la dinámica sociopolítica de la tradicional relación entre el gobierno de la ciudad, incluyendo sus respectivas alcaldías, con organizaciones de pueblos y colonias, así como con sus habitantes en general. Dinámica que, por un lado, se caracteriza por la resistencia de los gobiernos locales de promover la participación para la toma de decisiones sobre temas urbanos, por temor a perder los pocos espacios de poder y control político, y porque las demandas y expectativas ciudadanas rebasan los presupuestos e intereses de alcaldes y funcionarios. Por otro lado, debido a la resistencia de los ciudadanos y organizaciones a las modificaciones de sus condiciones de vida locales por planes y programas que pueden considerar como resquicios para que se abra la puerta al cambio de uso del suelo y el predominio de empresas inmobiliarias y abusos en el espacio público.

El IPDP tenía como propósito convertirse en un instrumento democrático para la planeación de la ciudad, con personal capaz de abordar dichos problemas con conocimiento técnico e independencia, recolectar y sistematizar la múltiple y, a veces, contradictoria información y presentar diagnósticos que fueran el soporte de una participación ciudadana que abonara a las posibilidades de hacer realidad de forma colectiva y democrática una ciudad posible, imaginada por sus habitantes. Pero la realidad sociopolítica de la CDMX es muy diferente a estos deseos.

<sup>12</sup> Recuperado de <https://jefaturadegobierno.cdmx.gob.mx/comunicacion/nota/presenta-gobierno-de-la-ciudad-de-mexico-nuevos-proyectos-del-plan-general-de-desarrollo-y-programa-general-de-ordenamiento-territorial>

El deslizamiento democrático asociado a los preceptos normativos de la Constitución Política de la Ciudad de México se expresa en los resultados que tuvo la instauración y desempeño del IPDP, producto de la intervención de diversos agentes políticos y económicos, así como de una estructura política de dominio de la participación ciudadana que está copada por organizaciones político-territoriales de distinto cuño, muchas de las cuales, más que interesarse por el desarrollo de la ciudad, les preocupa mantener y afianzarse en sus espacios de dominio.

## LISTA DE REFERENCIAS

- Álvarez, L., Carezzana, P. C., Delgadillo, M. y Jiménez Ollin, E. (17 de noviembre, 2021). *Planeación en la Ciudad de México, participación ciudadana. Segunda mesa de trabajo. Foros CSH UAM* [video] YouTube. <https://www.youtube.com/live/knzUlgMadAI?feature=share>
- Azuara, I., Burns, E., De la Torre, S., Emanuelli, S., García, L. y Morales, J. C. (24 de mayo, 2023). *La planeación de la Ciudad de México. Foro 1. El Plan General de Desarrollo de la CDMX*. Ciudad de México: CEIICH-UNAM, IISUNAM/Área de Sociología Urbana de la UAM-A/Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva de la Ciudad de México.
- Bermeo, N. (2016). On democratic backsliding. *Journal of Democracy*, 27(1), 5-19.
- Congreso de la Ciudad de México (2019). *Ley del Sistema de Planeación del Desarrollo de la Ciudad de México*. México. Recuperado de <https://n9.cl/stxvy>
- Congreso de la Ciudad de México (13 de marzo, 2020). *Ley Orgánica del Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva de la Ciudad de México*. México: Gobierno de la Ciudad de México. Recuperado de <https://n9.cl/grshv>
- Daly, T. G. (2019). Democratic decay: conceptualising an emerging research field. *Hague J Rule Law*, 11, 9-36. doi: <https://doi.org/10.1007/s40803-019-00086-2>
- Gutmann, J. y Voigt, S. (2019). Militant constitutionalism. A promising concept to make constitutional backsliding less likely? *IIE Working Paper Series*, 25. doi: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3402705>
- Jee, H., Lueders, H. y Myrick, R. (2022). Towards a unified approach to research on democratic backsliding. *Democratization*, 29(4), 754-767.
- Sen, A. (1999). *Development as freedom*. Nueva York: Alfred A. Knopf, Inc.
- Tejera, H. (2016). *“La gente no sabe por quién vota; tiene que hacerlo así, porque así se hace”*. *Estructura política, identificaciones clientelares y procesos electorales en la Ciudad de México*. Ciudad de México: Gedisa.

- Tejera, H. y Rodríguez, E. (octubre-diciembre, 2022). Economía extractiva en una alcaldía de la Ciudad de México. *Revista Mexicana de Sociología*, 84(4), 1011-1045.
- Tomini, L. y Wagemann, C. (2018). Varieties of contemporary democratic breakdown and regression: a comparative analysis. *European Journal of Political Research*, 57(3), 687-716.
- Wunsch, N. y Blanchard, P. (2023). Patterns of democratic backsliding in third-wave democracies: a sequence analysis perspective. *Democratization*, 30(2), 278-301.

### *Otras fuentes*

- Asamblea Constituyente (2017). *Constitución Política de la Ciudad de México*. Ciudad de México.
- LSPD [Ley del Sistema de Planeación del Desarrollo de la Ciudad de México] (2019). *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*. México: Congreso de la Ciudad de México.
- Flores, O., De la Torre, F., López, R., Mondragón, Y., Luévano, A. y Velázquez, A. (1 de marzo, 2023). *El futuro de la planeación de la CDMX. Mesa 2. La participación ciudadana en la planeación a través de sus actores. Foros CSH UAM* [Video]. YouTube. <https://www.youtube.com/live/HsjukksFgNA?feature=share>
- Programa General de Desarrollo. Ciudad de México (2020). *Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva*. México: Gobierno de la Ciudad de México. Recuperado de <https://n9.cl/zjkke>
- Programa General de Ordenamiento Territorial (octubre, 2022). *Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva*. México: Gobierno de la Ciudad de México. Recuperado de <https://n9.cl/r3v47>





## SOBRE LAS AUTORAS Y LOS AUTORES

*Azul A. Aguiar Aguilar*

Doctora en Ciencia Política por la Universidad de Florencia, Italia. Es profesora-investigadora de tiempo completo en el ITESO y profesora de asignatura en la Universidad de Guadalajara. Desde 2014 ha sido distinguida como miembro del Sistema Nacional de Investigadores del CONACYT, nivel I. Imparte cursos y ha dirigido tesis a nivel licenciatura, maestría y doctorado. Sus líneas de investigación son política judicial comparada y procesos de democratización. Es autora del libro *Legal culture, sociopolitical origins, and professional careers of judges in Mexico* (Palgrave, 2024). Es miembro *ex-officio* del comité ejecutivo de la IPSA (2023-2025) y presidenta de la Junta Nacional Directiva de AMECIP (2023-2025). Correo electrónico: <azulaguilar@iteso.mx>.

*Nelson Arteaga Botello*

Sociólogo e investigador de la FLACSO-México. Faculty Fellow, Center for Cultural Sociology, Yale University. Líneas de investigación: sociología cultural, teoría de la esfera civil, violencia y vigilancia. Publicaciones más recientes: *Semantics of violence: Revolt and political assassination in Mexico* (Palgrave, 2022); “La clasificación social del electorado: las elecciones de junio de 2021 en la Ciudad de México” (*Revista Mexicana de Opinión Pública*, 2023); “El drama de la agresión y la violencia: dispositivos móviles y redes de sentido” (*Dispositivos de Seguridad*, CIESAS, 2023). Coordinador del proyecto

CONAHCYT (CF-2023-I-97) De la violencia estructural a la estructura cultural de la violencia. Correo electrónico: <nelson.artega@flacso.edu.mx>.

*Jacques Coste*

Licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad Anáhuac, maestro en Historia por el Instituto Mora y actualmente estudia un doctorado en la misma disciplina en la Universidad de Stony Brook, Nueva York. Es autor del libro *Derechos humanos y política en México: La reforma constitucional de 2011 en perspectiva histórica* (Instituto Mora y Tirant Lo Blanch, 2022) y de varios artículos académicos relacionados con la historia del tiempo presente y los derechos humanos. También suele participar en la discusión pública con editoriales y ensayos de crítica política, en revistas como *Confabulario*, *Expansión Política*, *Presente* y *Nexos*. Correo electrónico: <jacques.costecacho@stonybrook.edu>.

*Diana Guillén*

Profesora-investigadora de tiempo completo en el Instituto Mora y profesora de asignatura en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, de la Universidad Nacional Autónoma de México. Sus líneas de investigación y docencia se han centrado en cuatro grandes ejes: *a*) instituciones, prácticas y representaciones socio-políticas; *b*) apropiaciones, usos y transformaciones del espacio; *c*) imagen e investigación social; y *d*) historia del tiempo presente en América Latina. Correo electrónico: <dguillen@mora.edu.mx>.

*Alfredo Hualde Alfaro*

Profesor-investigador en El Colegio de la Frontera Norte en Tijuana, México, desde 1990. Ha investigado en los últimos años las trayectorias laborales y la precariedad en México en diferentes ocupaciones y regiones. Actualmente trabaja en los procesos de digitalización y automatización y su relación con las condiciones de trabajo y empleo. Asimismo, ha estudiado las políticas de empleo en México y la reforma laboral derivada del T-MEC. Ha sido miembro del Cuerpo Académico de la RC-30 (Estudios del Tra-

bajo) en la Asociación Internacional de Sociología e integrante del Consejo Directivo de COMECSO. Correo electrónico: <ahualde@colef.mx>.

*Simone Lucatello*

Profesor-investigador del Instituto Mora (CONHACYT) en la Ciudad de México. Es egresado de la London School of Economics and Political Science (LSE) de Inglaterra en Relaciones Internacionales (MSc) y doctor en Análisis y Gobernanza del Desarrollo Sustentable por la Universidad Internacional de Venecia, Italia (PhD). Sus intereses de investigación abarcan temas de cambio climático, gestión de riesgo de desastres, seguridad ambiental y ayuda humanitaria. Es uno de los científicos autores del Reporte AR6 del Panel Intergubernamental de Cambio Climático de la ONU (IPCC) y del Reporte Mundial del Programa de la ONU para el Medio Ambiente (Geo). Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel 2. Correo electrónico: <slucatello@institutomora.edu.mx>.

*Marcos Moloeznik Gruer*

Doctor en Derecho por la Universidad de Alcalá, España. Profesor-investigador titular en el Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel 2. Líneas de investigación: derecho internacional humanitario, fuerzas armadas en América Latina, proceso de militarización de la seguridad pública en América Latina y México. Sus publicaciones recientes: *Derechos humanos, Derecho internacional humanitario y cultura de la paz: transversalidad en un mundo incierto* (Universidad de Guadalajara/Red Internacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario/Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Jalisco/Instituto Internacional de Derecho Humanitario, 2022); *Seguridad y vida democrática: desafío para Latinoamérica* (Instituto Internacional de Derecho Humanitario, 2022); *Manual de Entrenamiento “Integración de la perspectiva de género en operaciones de la fuerza pública en conflictos armados no internacionales, otras situaciones de violencia y post conflicto: pautas y reglas”* (Instituto Internacional de Derecho Humanitario, 2021). Correo electrónico: <mmoloeznik@yahoo.es>.

*Alejandro Monsiváis Carrillo*

Profesor-investigador en El Colegio de la Frontera Norte. Se especializa en el estudio de la democracia. Ha investigado sobre representación política, democracia deliberativa, confianza institucional, populismo, integridad electoral, erosión democrática y autocratización. Entre sus intereses recientes se encuentra el estudio de la tolerancia ciudadana a las transgresiones de las normas democráticas y los repertorios autoritarios utilizados por políticos que buscan subvertir los pesos y contrapesos y las libertades democráticas. Correo electrónico: <amonsi@colef.mx>.

*Esperanza Palma*

Doctora en Ciencias Políticas por la Universidad de Notre Dame, EUA. Profesora-investigadora, Titular C del Departamento de Sociología de la UAM-A, integrante del Área de Teoría y Análisis de la Política y del Sistema Nacional de Investigadores, nivel 2. Su investigación es sobre temas relativos a la democracia paritaria, la representación política, los partidos, los procesos electorales y procesos recientes de erosión democrática. Correo electrónico: <eipc@azc.uam.mx>; X: <@EsperanzaIPalma>.

*Jacqueline Peschard*

Socióloga y maestra en Ciencia Política, por la UNAM, y doctora en Ciencias Sociales por El Colegio de Michoacán. Es profesora titular de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Es miembro titular del Seminario de Cultura Mexicana, miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel 2, miembro de la Academia Mexicana de Ciencias. Ha sido Consejera Electoral del Consejo General del IFE, 1996-2003, comisionada del IEAI 2007-2014 (comisionada presidenta de 2009 a 2013), presidenta del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción (febrero de 2017-febrero de 2018), y ha sido coordinadora del Seminario Universitario de Transparencia, UNAM, desde 2014. Entre sus publicaciones recientes se encuentran: *Transparencia a la sombra de la pandemia* (coord.) (UNAM, 2021, electrónico); *La larga marcha hacia una regulación de calidad en publicidad oficial*

en *México* (coord.) (UNAM, 2019); y *Transparencia: promesas y desafíos* (UNAM/ COLMEX, 2017). Correo electrónico: <jacpeschard@politicas.unam.mx>.

*Gerardo Ordóñez Barba*

Doctor en Ciencia Política por la Universidad Complutense de Madrid; obtuvo en 2002 el grado con Sobresaliente Cum Laude. Desde 1990 es investigador en El Colegio de la Frontera Norte. En 2002 mereció la distinción Dr. José Gómez de León por haber logrado el primer lugar en la categoría de tesis doctorales en el concurso sobre el Programa de Educación, Salud y Alimentación, organizado por la UNAM. Por ello, su tesis dio lugar al libro *La política social y el combate a la pobreza en México* (UNAM, 2002). Se especializa en el estudio de los sistemas de bienestar en México y América Latina, con énfasis en el análisis y evaluación de políticas y programas sociales. En 2003 ingresó al Sistema Nacional de Investigadores, actualmente en el nivel 3. Es miembro regular de la Academia Mexicana de Ciencias y miembro numerario de la Academia de Ciencias de Baja California. Correo electrónico: <ordonez@colef.mx>.

*Alejandra Leonor Salado Íñiguez*

Doctora y maestra en Estudios Sociales en la línea de Procesos Políticos por la Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Iztapalapa (UAM-I). Licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Autónoma de Aguascalientes (UAA). Es profesora-investigadora de tiempo completo en la Facultad de Economía y Relaciones Internacionales (FEYRI) de la Universidad Autónoma de Baja California (UABC), en donde es jefa de la Academia de Procesos Políticos. Tiene reconocimiento vigente del Programa para el Desarrollo Profesional Docente (PRODEP). Sus líneas de investigación son: la calidad de la democracia, integridad electoral, participación política de las mujeres, partidos políticos y las coaliciones electorales subnacionales. Correo electrónico: <leonor.salado@uabc.edu.mx>.

*M. Patricia Solís Minor*

Doctora en Ciencias Sociales, por la Universidad de Guadalajara. Maestra en Estudios México-Estados Unidos y licenciada en Relaciones Internacionales por la UNAM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel Candidata. Profesora de cátedra de la Universidad Iberoamericana, CDMX, y docente en la FES Acatlán, UNAM. Líneas de investigación: fuerzas armadas, relaciones civiles-militares y seguridad nacional e internacional. sus publicaciones recientes: “La reforma al sector seguridad como preámbulo para la pacificación, la gobernabilidad y la consolidación democrática en América Latina: el caso México” (Universidad de Guadalajara/Red Internacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario/Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Jalisco/Instituto Internacional de Derecho Humanitario, 2022) y “El proceso de militarización de la seguridad pública en México como resultado de la reconfiguración de la política de defensa estadounidense y el combate a las amenazas emergentes en América Latina” (Universidad de Guadalajara, 2019). Correo electrónico: <p39243@correo.uia.mx>.

*Héctor Tejera Gaona*

Doctor en Antropología. Profesor-investigador en el Departamento de Antropología de la UAM-Iztapalapa. Director de la revista *Alteridades*, editada por el Departamento de Antropología de la UAM-Iztapalapa. Autor de once libros científicos y dos de difusión, y coordinador de quince más. También ha publicado más de un centenar de artículos y capítulos de libro sobre política, ciudadanía y democracia, entre otros temas. Premio a la Investigación 2015 y a la Docencia 2012, ambos por la Universidad Autónoma Metropolitana y premio “Dr. Salvador Nava” de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales (SOME) por la mejor tesis de doctorado en estudios político-culturales. Sus ensayos y artículos han sido premiados en diversos concursos. Es investigador nacional nivel 3 del SNI. Correo electrónico: <antropol2018@gmail.com>.

*Marisol Vázquez Piñón*

Feminista. Maestra en Políticas Públicas y Género por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Obtuvo su licenciatura en Ciencia Política por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Fue investigadora en el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, fundadora del Observatorio de Participación Política de las Mujeres de Oaxaca y de la Red de Síndicas de la misma entidad. Actualmente es subdirectora de Investigación y Formación en la Unidad Técnica de Igualdad de Género y No Discriminación en el Instituto Nacional Electoral (INE). Sus líneas de investigación son: participación política de las mujeres, acciones afirmativas para grupos en situación de discriminación y creación de políticas públicas con perspectiva de género. Ha publicado diversos artículos y participaciones en libros disponibles en la plataforma academia.edu. Correo electrónico: <vazquez.pinson.marisol@gmail.com>.



*Instituciones y reformas:  
¿dinámicas de erosión democrática?*  
edición realizada a cargo de la Subdirección  
de Publicaciones del Instituto Mora.

En ella participaron:

*corrección de estilo*, Javier Ledesma y Claudia Nava;  
*corrección de pruebas*, Anastasia Rodríguez, Estela García  
y Javier Ledesma;  
*diseño de portada y formación de páginas*, Marco Ocampo;  
*cuidado de la edición*, Javier Ledesma y Natalia Macías.

Fecha de aparición en formato PDF:  
26 de noviembre de 2024.

**E**l presente volumen es fruto de un esfuerzo colectivo que propone explorar límites y alcances del quehacer democrático. Los trabajos reunidos aquí dan cuenta de cómo se procesan transformaciones y continuidades institucionales que impactan el sentido de nuestra vida pública. Las temáticas para ello abordadas son múltiples; por lo tanto, a lo largo de sus páginas se ofrece un panorama amplio y multidimensional de procesos que, no obstante impulsarse al amparo de un poder legal y legítimamente detentado, se traducen en reformas legislativas y acciones que limitan los controles ciudadanos y la rendición de cuentas. Antes que exhaustividad temática, los capítulos nos acercan a microdinámicas de reforma y cambio político relevantes en sí mismas y nos invitan a la reflexión sobre el presente y futuro de México.



CONAHCYT



Instituto  
Mora