

La 4T

y el régimen político

Godofredo Vidal de la Rosa
Coordinador



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA
METROPOLITANA
Unidad Xochimilco

División de Ciencias Sociales
y Humanidades



ITACA

LA 4T
Y EL RÉGIMEN POLÍTICO



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

Rector general, José Antonio de los Reyes Heredia

Secretaria general, Norma Rondero López

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA-XOCHIMILCO

Rector de Unidad, Francisco Javier Soria López

Secretaria de Unidad, Angélica Buendía Espinosa

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

Directora, Dolly Espínola Frausto

Secretaria académica, Silvia Pomar Fernández

Jefe de la sección de publicaciones, Miguel Ángel Hinojosa Carranza

CONSEJO EDITORIAL

Jerónimo Luis Repoll (presidente)

Gabriela Dutrénit Bielous

Álvaro Fernando López Lara

Asesores del Consejo Editorial: Miguel Ángel Hinojosa Carranza

COMITÉ EDITORIAL

Araceli Soní Soto (presidenta)

Aleida Azamar Alonso / María del Pilar Berrios Navarro / Joel Flores Rentería

Alfonso León Pérez / Abigail Rodríguez Nava /

Araceli Margarita Reyna Ruiz / Gonzalo Varela Petito

Asistente editorial: Varinia Cortés Rodríguez

LA 4T Y EL RÉGIMEN POLÍTICO

Godofredo Vidal de la Rosa
Coordinador



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
UNIDAD XOCHIMILCO División de Ciencias Sociales y Humanidades



ITACA

La 4T y el régimen político
de Godofredo Vidal de la Rosa (coordinador)

Primera edición, 2022

D.R. © Universidad Autónoma Metropolitana
Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco
Calzada del Hueso 1100, Colonia Villa Quietud,
Alcaldía Coyoacán, Ciudad de México, C.P. 04960
Sección de Publicaciones de la División
de Ciencias Sociales y Humanidades
Edificio A, 3er piso. Teléfono 54 83 70 60
pubcsh@gmail.com / pubcsh@correo.xoc.uam.mx
<http://dcsh.xoc.uam.mx/repdig>
<http://www.casadelibrosabiertos.uam.mx/index.php/libroelectronico>
ISBN UAM impreso: 978-607-28-2640-3
ISBN UAM digital: 978-607-28-2641-0

D.R. © 2022 David Moreno Soto
Editorial Itaca
Piraña 16, Colonia del Mar
C.P. 13270, Ciudad de México
Tel. 55 5840 5452
itaca00@hotmail.com
editorialitaca.com
ISBN Itaca impreso: 978-607-8856-26-8
ISBN Itaca digital: 978-607-8856-27-5

Diseño de portada: Mónica Zavala

Impreso y hecho en México / *Printed and made in Mexico*

ÍNDICE

| | |
|---|-----|
| Introducción <i>Godofredo Vidal de la Rosa</i> | 9 |
| La relación ejecutiva-legislativa en gobiernos unificados y fragmentados: ¿de vuelta a la hegemonía partidista? <i>Laura Valencia Escamilla</i> | 23 |
| La participación ciudadana en el control de la corrupción: una promesa que el régimen no quiere cumplir <i>Nancy García Vázquez</i> | 57 |
| El Poder Judicial en México y su vínculo con el presidente López Obrador <i>Josafat Cortez Salinas</i> | 89 |
| La reconfiguración del sistema de partidos en México (1991-2021) <i>Alberto Arellano Ríos</i> | 109 |
| Hacia dónde se perfila el nuevo sistema de partidos en México <i>Juan Reyes del Campillo</i> | 137 |
| La consolidación electoral de Morena en los comicios de 2021 <i>Juan Pablo Navarrete Vela</i> | 163 |
| Morena: un partido emergente para un régimen que persiste <i>Javier Rosiles Salas</i> | 195 |
| Los clivajes del electorado mexicano y sus cambios <i>Carlos Luis Sánchez y Sánchez</i> | 223 |

| | |
|--|-----|
| Claroscuros de la cuarta transformación: las asociaciones público-privadas en la construcción del tren maya <i>Alberto Espejel Espinoza</i> <i>Mariela Díaz Sandoval</i> | 249 |
| Del profesionalismo a la politización de las fuerzas armadas mexicanas <i>Marcos Pablo Moloeznik</i> | 287 |
| Los empresarios en el gobierno de Andrés Manuel López Obrador. Un balance a mitad del camino <i>Anselmo Flores Andrade</i> | 321 |
| El primer gobierno de Morena en la CDMX: ¿en busca de la igualdad social? <i>Francisco Reveles Vázquez</i> | 349 |
| Las contradicciones de la política de comunicación del gobierno de la “cuarta transformación” ante la epidemia del covid-19 <i>Javier Esteinou Madrid</i> | 383 |
| Regímenes en transformación: ¿es México (todavía) una democracia? <i>Alejandro Monsiváis Carrillo</i> | 409 |
| El elefante mañoso y reumático. Estado y democracia en México <i>Godofredo Vidal de la Rosa</i> | 443 |
| Conclusiones <i>Godofredo Vidal de la Rosa</i> | 477 |
| Acerca de los autores | 485 |

INTRODUCCIÓN

Godofredo Vidal de la Rosa

Presentación

Los 15 ensayos reunidos en este volumen responden a un mismo conjunto de interrogantes acerca de los alcances del ascenso a la Presidencia de la República de Andrés Manuel López Obrador y sobre la actual influencia de su partido, Movimiento Regeneración Nacional (Morena). Consideramos que estos hechos representan un momento crítico en el desarrollo del régimen político y, en general, en la construcción del Estado mexicano del siglo XXI.

El populismo que encabeza López Obrador ha sido examinado sobre todo en artículos de opinión —escasamente en los ámbitos académicos— y desde muchas perspectivas. Este volumen no se focaliza en descifrar la armazón interna ideológica, si es que tiene alguna, del populismo mexicano; de hecho, es notable la escasez de textos que al respecto circulan en México, comparados con la abundancia de estudios en Europa y América del Sur. El populismo mexicano se guía menos por ideas que por emociones, como la frustración y el enojo de un segmento enorme de los votantes mexicanos (Flores, 2015; Castro, Ley y Beltrán, 2020), y aprovecha la oportunidad creada por la implosión de la confianza en el sistema de partidos “oligárquicos”. Tal ambiente creó la brecha para la irrupción de un movimiento cuya bandera es la reivindicación de los pobres y los marginados. Sin embargo, no se puede decir que Morena o López Obrador sean *outsiders* del *establishment* político

nacional. Morena, y antes los cuadros que militaron en el Partido de la Revolución Democrática (PRD), han tenido una amplia participación en el gobierno (Vidal, 2020). La misma identidad de Morena y de su líder como un partido o movimiento guiado por una agenda de izquierda ha sido cuestionada en varias ocasiones (Monsiváis, 2020).

El triunfante populismo mexicano llegó con una o dos décadas de atraso con respecto a la Ola Rosa (rojo pálido) de América del sur, y en condiciones muy diferentes. Las condiciones internacionales se caracterizan por una quiebra del orden mundial neoliberal establecido por Estados Unidos hace cuatro décadas, y por la emergencia —caótica— de una multipolaridad en la que el poder nacional, en una acepción realista de la política, prevalece sobre la concordancia de valores liberales. Pero el nuevo populismo pone una atención mínima o desprecia la concepción realista, el poder económico y la concentración de fuerza nacional, y se arroja en la construcción de imaginarios, en la lógica de la deslegitimación y en la polarización. El nuevo populismo se articula sobre bases doctrinarias que coinciden en la disputa por la hegemonía, disputa que se transforma así en una lucha en el fango por la descalificación (Laclau, 1987; Marramao, 2021). Conceptos básicos de la política realista, como pactos sociales, coaliciones políticas, desarrollo de capacidades estatales, tienen poca o ninguna presencia en el discurso oficialista. Este desfase es notable, a tal grado que la experiencia populista mexicana se vuelve un hecho extraño y a contraviento. De ahí que las preguntas que suelen formularse no sean sobre las causas del ascenso populista —que son de gran interés— sino por las consecuencias de su gobierno.

En sus momentos más expresivos, el gobierno de la república, encabezado por Andrés Manuel López Obrador (AMLO), ha anunciado sus vagas intenciones de cambiar el régimen político e implementar una reforma del Estado mexicano. En su campaña enunció algunas promesas generales, y a pocos días de la elección acuñó la expresión Cuarta Transformación (4T). En este libro examinaremos la discrepancia entre las intenciones, las promesas y las capacidades institucionales; ello pondrá de realce los cambios y las continuidades que exhibe el gran triunfo electoral de AMLO en julio de 2018.

El populismo mexicano —tanto su expresión primigenia en el siglo XX como el nuevo populismo— tiene muchas similitudes con el

populismo latinoamericano en general, y muchas desemejanzas con las autocracias desarrollistas asiáticas. A diferencia de éstas últimas, dispone de legados estatales mucho más frágiles y sociedades más polarizadas. Con las primeras comparten una matriz causal común, pues emergen de la crisis de las coaliciones partidistas tradicionales que pretenden reemplazar.

Un rasgo decisivo es el presidencialismo paradójico: fuerte porque centraliza un poder formal enorme, pero débil en el sentido de que tiene pocos recursos institucionales funcionales (el Estado) y poca capacidad de crear coaliciones políticas amplias entre los sectores productivos. El acendrado presidencialismo latinoamericano es de tipo voluntarista y difiere de la autocracia asiática en numerosos rasgos. Asociados, el culto al caudillo, la reconstrucción del mito del pueblo y el impulso a una narrativa de victimización de la historia nacional, se movilizan contra la heterogeneidad de los movimientos y transformaciones de la sociedad moderna, y contra las limitaciones sistémicas que ofrecen Estados con capacidades medias y en retroceso. El populismo se analiza, con frecuencia, como un suceso en una trayectoria etérea, ahistórica, por lo que rara vez se pone en claro su contribución, sea positiva o negativa, al desarrollo de capacidades estatales. La principal diferencia entre los populismos nacionalistas y desarrollistas de la primera mitad del siglo XX (como el “dependentista”, el desindustrializador y el distribucionista) y el nuevo populismo, reside en que los primeros se focalizaron en la creación de coaliciones clasistas, mientras que los neopopulismos dependen de la permanencia de clivajes electorales fuertemente dependientes de la disponibilidad de recursos clientelistas. Otro factor (derivado de la dinámica autolegitimadora de las narrativas neopopulistas) que ha sido observado ampliamente, son sus limitaciones para diagnosticar desde una perspectiva realista los retos y problemáticas de los Estados, y para presentar plataformas coherentes y aglutinadoras políticamente. En el caso particular del nuevo populismo mexicano, existen claros indicios que nos permiten concluir que ese déficit analítico es un componente poderoso de sus limitaciones para fortalecer, en vez de deteriorar las instituciones del régimen político. Y finalmente comparten una política de polarización social y política que invita al ascenso de un nuevo autoritarismo con componentes pretorianos (Levitsky y Murillo, 2020).

Varios temas han quedado fuera de esta colección, como las perspectivas del federalismo y de los gobiernos “subnacionales”—que adquieren un peso creciente en la dinámica política nacional y en la política exterior, frente a un gobierno que ha adoptado un enfoque aislacionista—, así como una serie de problemas temáticos de enorme importancia. También el nivel de reflexión se ha centrado en el régimen o sistema político, excluyendo cuestiones como las perspectivas de las relaciones obrero-sindicales con el gobierno, y la cuestión central de las expectativas de desarrollo de la sociedad civil.

Los trabajos que dan cuerpo a esta obra no han adoptado una perspectiva predictiva; se han centrado en analizar los impactos del obradorismo en las instituciones del régimen político. En lo inmediato, examinar los cambios observables en la división de poderes es de especial importancia, y varios trabajos analizan la configuración del papel del Congreso y del Poder Judicial en la división de poderes. A pesar de la apariencia abrumadora del nuevo presidencialismo, estas instituciones mantienen vigencia y preservan el orden democrático. Un hueco que este volumen no ha podido llenar es el análisis de las tendencias de la política federalista en el siglo XXI, aunque sin duda hay investigadores que ahora abordan el tema. Las bases sociales del obradorismo tampoco son examinadas con la extensión necesaria, aunque se explora la construcción de un “clivaje” populista. Sin embargo, el obradorismo no parece aglutinar una base constante de organizaciones y/o movimientos sociales, de modo que la clase trabajadora tenga en éstos un peso notable.

Laura Valencia examina en detalle cómo la lógica mayoritaria de nuestro sistema presidencial ha incidido en la lógica multipartidista del sistema electoral actual y cómo ha provocado diversos resultados que ocasionaron conflicto, fricciones e incluso nuevas alianzas que difuminan las líneas divisorias de las ideologías partidistas. Las elecciones de 2018 enfrentaron no sólo la competencia por la representación política, sino además el desafío de la fragmentación y la división social derivada de las dificultades de eficiencia de la democracia mexicana. De ahí que hayan surgido dudas sobre cuál es el reto que enfrentan el sistema presidencial mexicano y la nueva configuración de fuerzas. ¿Hacia dónde se reorienta la relación entre poderes y cuál es el papel de los partidos políticos bajo este nuevo equilibrio? Este trabajo intenta demostrar que

la alta fragmentación en que estuvieron inmersos los partidos en México desde 1997 originó carencias en la cooperación política, bajo el enfoque de la formación de coaliciones. El trabajo presenta una serie de resultados estadísticos que ilustran la idea de que la cooperación no es posible si existe un desequilibrio entre las fuerzas partidistas que integran el Congreso; para ello se usaron diversos índices que arrojan resultados sobre los siguientes temas: la fragmentación en la composición del Congreso desde 1997 a 2021; el peso del partido de los diferentes gobiernos; el peso de la oposición en términos de dominio, y los resultados en términos de la agenda legislativa en la variación de diferentes tipos de colaboración y/o negociación de la agenda: parálisis legislativa, disfuncionalidad legislativa, y cooperación desequilibrada. Tres escenarios que muestran diferentes resultados en lo que concierne al alcance de las relaciones entre poderes.

Nancy García revisa la participación ciudadana en el combate a la corrupción. Para este propósito se revisan la experiencia de la figura de los Comités de Participación Ciudadana, creada a partir de un modelo *top down* que pone a la ciudadanía en lo alto de la pirámide institucional para el control de la corrupción. Desde este enfoque, la ciudadanía fue puesta a la cabeza de un complejo modelo de coordinación institucional descentralizado. Así, la creación del Sistema Nacional Anticorrupción y de sus homólogos estatales han generado una diversidad de resultados cuyo balance muestra claros oscuros. En el capítulo también se analizan los resultados que se han obtenido hasta la fecha. Una conclusión general sostiene que la estrategia ha sido bien planteada en su diseño institucional pero que carece de consistencia en el proceso de implementación; ello se explica por la dinámica gubernamental que limita los alcances de la participación ciudadana en la gestión de la corrupción. Así, la participación ciudadana se incorpora a la co-creación o se limita a la mera denuncia, pero queda excluida en la investigación y en la sanción de los hechos o delitos de corrupción.

El papel del Poder Judicial durante los dos primeros años del gobierno de López Obrador ha creado una interacción estratégica en medio de amenazas a la independencia judicial. Éste es el tema que Josafat Cortez Salinas examina: la dinámica de las tensiones entre el Ejecutivo y el Poder Judicial. Sin embargo, paradójicamente, dicha tensión no se

ha resuelto en un predominio del primero, sino en el ascenso del segundo en el funcionamiento del sistema político y del Estado de derecho. Se hace un recuento histórico del papel de la Corte y de su relación con el presidente, así como de sus principales características y sobre su papel en el régimen político mexicano. ¿Cómo ha sido la relación del presidente Andrés Manuel López Obrador con el Poder Judicial? Pese al crecimiento de las labores jurisdiccionales en todo el país, el Poder Judicial y la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) han recibido poca atención por parte de los especialistas y de la ciencia política (González, 2019). Sin embargo, cada vez se observa con más detalle la relevancia que tiene la conducta judicial en la defensa de los derechos humanos y a su papel como árbitro entre el Congreso y el presidente. El énfasis se coloca en la SCJN. Se precisa que, durante los dos primeros años de gobierno, la relación entre ambas instituciones ha estado marcada por interacciones estratégicas. Por un lado, la SCJN mediante su presidente, Arturo Zaldívar, se ha acercado a la coalición gobernante, lo que le ha permitido mantener muchos de los privilegios del Poder Judicial y diseñar y encabezar una nueva reforma judicial. Por otro lado, el presidente y su partido han amenazado de forma recurrente la independencia judicial mediante prácticas informales, como la presentación de iniciativas y las constantes críticas a las labores de los operadores jurídicos.

En su contribución, Alberto Arellano Ríos bosqueja la configuración del sistema de partidos en México en el periodo que va de 1991 a 2021. Da cuenta de los elementos que dan forma a dicho sistema, y de sus modificaciones y características. Arellano Ríos intenta observar de manera general el proceso de ajuste y cambios acontecidos en el sistema de partidos dentro del régimen político. La descripción inicia con el sistema de partido hegemónico y régimen autoritario hasta llegar al actual gobierno, el cual, al menos discursivamente, intenta implantar otro régimen político, pasando por la etapa de transición hacia la democracia. El marco analítico utilizado es la teoría clásica de los partidos políticos, pero también las cavilaciones recientes que se han hecho al respecto, así como que la evidencia empírica —los porcentajes de la votación emitida en la elección de diputados por el principio de mayoría relativa, y la integración de la Cámara de Diputados—.

Juan Reyes del Campillo plantea un análisis del sistema de partidos, partiendo de que el que surgió de la transición de los años noventa del siglo pasado quedó severamente colapsado. El tripartidismo forjado desde 1994, en donde el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Partido Acción Nacional (PAN) y el PRD controlaron la mayoría de las posiciones políticas, los recursos del financiamiento público, los tiempos en radio y televisión, así como los espacios políticos en las instituciones electorales, sucumbió ante los embates de una nueva fuerza política: Morena. Durante ese proceso electoral se modificaron intensamente las interacciones entre los partidos políticos y la mecánica del pluralismo moderado que se había alimentado de un bipartidismo segmentado que terminó por agotarse. Hoy en día —si bien ese pluralismo se mantiene y fue un elemento inherente al escenario político de la elección en 2021—, las dinámicas que se desarrollan en el sistema de partidos resultan completamente diferentes.

La consolidación electoral de Morena en los comicios de 2021 es el tema del trabajo de Juan Pablo Navarrete Vela. El autor recuerda que Morena participó el 6 de junio de 2021 en su tercera elección de diputados federales y, de manera concurrente, en 15 elecciones para gobernadores, ayuntamientos y Congresos locales. El objetivo de Navarrete es dar cuenta de la consolidación electoral del partido, el cual ya había tenido un empuje importante en las elecciones de 2018, en las que Andrés Manuel López Obrador ganó la Presidencia de la República, y Morena cinco gubernaturas, y en 2019 obtuvo la victoria en dos gobiernos estatales más. En este trabajo se colige que Morena se consolidó como la primera fuerza en captación de votos por segunda elección federal consecutiva (2018 y 2021). Por medio de la comparación se analizan los resultados de Morena en las elecciones de 2021. Navarrete sostiene que el partido del presidente logró una eficiencia electoral importante, desplazando en los gobiernos estatales al PRI y al PRD, y en menor medida al PAN. Además, el capítulo revisa algunas propuestas de cómo clasificar a Morena como partido, categorías como *catch all party*, o bien como partido activista. Las evidencias empíricas se organizan en cuadros y gráficas. Los datos proceden de fuentes oficiales como el Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP) y los Cómputos Distritales del Instituto Nacional Electoral (INE).

Javier Rosiles examina lo que denomina “el tsunami en etapa de inundación” y revisa el desempeño de Morena en las elecciones intermedias de 2021, con el propósito de establecer qué tanto se presenta un sostenimiento de su fuerza electoral y, especialmente, qué tanto dichos resultados constituyen un apuntalamiento del proyecto político impulsado por el presidente Andrés Manuel López Obrador, proyecto al que ha denominado “Cuarta Transformación”. Se trata de la elección más grande de la historia del país tanto por el número de ciudadanos convocados como por el número de cargos en disputa; ello obliga a realizar un examen diferenciado en donde se identifique la lógica a nivel federal y lo que ocurre en el ámbito local. Si en el nivel nacional está en disputa la integración de la Cámara de Diputados, y por tanto la posibilidad de futuros cambios legislativos, en lo local se busca ganar gubernaturas y municipios que amplíen las redes de apoyo al proyecto lopezobradorista, aunque las dinámicas políticas particulares de cada entidad pueden generar diques de contención a dichos propósitos.

Carlos Luis Sánchez y Sánchez aborda un asunto que ya empieza a ser considerado, después de la excesiva atención prestada a los liderazgos partidistas y especialmente populistas; nos referimos a los votantes en un área que se conoce como el estudio de los clivajes (del inglés *cleavages*). El autor parte de la premisa de que ambas elecciones (2000 y 2018) reflejaron el peso de clivajes o fracturas previas que conformaron un sistema de creencias que dividió a la opinión pública. En el primer caso se decidiría la continuidad o no —después de más de setenta años en el poder— del partido en el gobierno; y en la elección de 2018 se decidiría la aceptación o el rechazo de un modelo económico sustentado en el mercado como principal eje de regulación. El trabajo utiliza como evidencia empírica los datos de distintas encuestas nacionales que documentan la naturaleza de la división existente en la opinión pública antes de cada elección. Y con base en la encuesta postelectoral realizada por el Proyecto de Elecciones Nacionales Comparadas de la Universidad Estatal de Ohio, se presentan, a través de un modelo logístico multivariado, las características principales de los votantes de la elección presidencial de 2018.

En su contribución a este volumen, Alberto Espejel y Mariela Sandoval examinan las particularidades del uso del esquema de asociación

público-privada (APP) en el gobierno de la autodenominada Cuarta Transformación. Se trata de una variante de las privatizaciones que permite al sector privado participar en la creación y distribución de bienes y servicios públicos. En el discurso público, Andrés Manuel López Obrador ha rechazado su utilización; no obstante, en los hechos es un instrumento que ha servido para impulsar el ambicioso plan de infraestructura de su gobierno. Por lo tanto, interesa desentrañar las particularidades de este esquema en contraste con las administraciones que le precedieron. A pesar de los límites impuestos a la penetración del sector privado, persisten las críticas por favorecer a grandes consorcios que se vieron beneficiados en sexenios previos. Por otra parte, dos tramos del Tren Maya serán construidos por las fuerzas armadas, situación que abona al debate en torno a las facultades que en la actual administración se han otorgado a la Secretaría de Marina (Semar) y a la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena). Finalmente, es posible afirmar que somos testigos de una transformación política y económica en donde las APP de larga duración son cuestionadas. Sin embargo, ello no significa que las obras de infraestructuras de la actual administración no estén exentas de riesgos económicos, ambientales y sociales.

Marcos Pablo Moloeznik aborda las nuevas relaciones civiles-militares en México, con especial atención a las misiones de las fuerzas armadas y su desarrollo a lo largo de los gobiernos de alternancia política, para demostrar el proceso de tránsito de la profesionalización a la asunción de misiones y funciones alejadas de la profesión militar en el marco de la identificación de la Sedena y la Semar con un proyecto político sexenal. Las fuerzas armadas, por razón de su disciplina y capacidad técnica y administrativa, han visto enriquecida su experiencia como un factor político primordial en el ejercicio del poder del Ejecutivo; y esta posición parece ir más allá del sexenio, para configurar un rasgo sistémico del régimen político. Las fuerzas armadas de México se encuentran ante una encrucijada, en un punto de inflexión que definirá su futuro: si continúan asumiendo misiones y funciones que no son de su propia naturaleza, como garantizar la seguridad pública, y confundiendo proyecto de Nación con proyecto político, antes de que concluya el presente sexenio se las identificará con la actual administración y correrán el riesgo

de convertirse en una especie de guardia pretoriana que responda a los designios de AMLO.

Anselmo Flores Andrade aborda el papel de los empresarios en los primeros tres años de gobierno de Andrés Manuel López Obrador; particularmente, el escrito se centra en tres asuntos que marcaron la relación de los empresarios y el gobierno de la denominada Cuarta Transformación. Tres momentos críticos del inicio de la nueva administración son estudiados: la campaña electoral de 2018; la cancelación de la construcción del nuevo aeropuerto internacional de México, y la actitud de los empresarios ante la respuesta del gobierno a la pandemia del covid-19. El ensayo parte de la idea de que la amplia legitimidad obtenida por López Obrador en la elección presidencial de 2018 contrarrestó, en un primer momento, la reacción de los empresarios ante algunas decisiones del gobierno. Por tal motivo los empresarios, conforme avanzó el periodo de gobierno, evitaron la confrontación directa y en su lugar promovieron y financiaron una amplia y sistemática oposición contra López Obrador, la cual tuvo como su punto álgido las elecciones federales de 2021. En ese sentido, la estructura del artículo inicia con un breve recuento histórico del empresariado mexicano y su relación con los gobiernos en turno; continúa con el papel de los empresarios en la campaña electoral de 2018, y concluye examinando la actitud de los empresarios frente a la respuesta del gobierno a la pandemia del covid-19, y durante las elecciones federales de 2021.

Francisco Reveles Vázquez analiza el ejercicio de gobierno del partido Morena en la Ciudad de México entre 2018 y 2021, con el objetivo de explicar de qué manera enfrentó los problemas más apremiantes de sus habitantes, en especial los relativos a la desigualdad social. La jefa de Gobierno, Claudia Sheinbaum, ha reiterado su adscripción a la izquierda, recuperando todos los elementos que componen el discurso del presidente Andrés Manuel López Obrador. Por ello, hipotéticamente, una de sus prioridades es buscar la igualdad social para la población capitalina. En términos teóricos, recupera los elementos que Leonardo Morlino indica para evaluar la calidad de la democracia en la dimensión referente a la igualdad social. En términos prácticos, con base en el programa y los informes de gobierno, se revisan las políticas sociales instrumentadas en la primera mitad del sexenio actual respecto de cuatro materias:

educación, salud, empleo e igualdad de género. Tales políticas tuvieron un enfoque de universalización y fueron dirigidas principalmente a la educación. El gobierno traspasó varios programas sociales al gobierno federal, lo que redundó en la conservación e incluso el incremento de su gasto social en algunos rubros. A semejanza de administraciones anteriores, dio continuidad a una política social que ha demostrado resultados positivos, aunque graduales y limitados, sin posibilidad de avanzar de manera radical en la eliminación de la pobreza, la marginación y la desigualdad social.

Javier Esteniou Madrid examina las contradicciones y déficits de las políticas comunicativas del actual gobierno, focalizándose en el manejo de la pandemia de covid-19. El autor cuestiona el paradigma comunicativo que prioriza los intereses del poder sobre los colectivos; el capricho político sobre la competencia científica de múltiples gremios especializados en salud; la “verdad oficial” sobre la contundente realidad epidémica grave; la subordinación política del vocero de salud sobre la independencia estricta del cargo científico; la improvisación “a modo” sobre la planeación responsable del Estado con base en la rigurosa observación empírica de los hechos; la propaganda oficialista sobre la valoración de los datos de laboratorio..., para darle primacía a la creación oportunista de la “verdad política” de la jefatura política *morenista* con el fin de intentar dirigir “exitosamente” al país durante la etapa de la Cuarta Transformación.

Alejandro Monsiváis-Carrillo plantea la interrogante de si México es (todavía) una democracia. El análisis comparado de la democracia se ha desplazado, recientemente, al estudio de la expansión del autoritarismo. La autocratización es el cambio negativo en los atributos democráticos del régimen político, con independencia de qué tan democrático o autoritario sea ese régimen. Es un proceso que se caracteriza por limitar o cancelar el ejercicio de derechos y libertades, por reducir o suprimir el pluralismo y la oposición políticos, y por favorecer que el poder del gobierno se ejerza de forma discrecional, sin controles ni rendición de cuentas pública. Hasta hace poco, los casos de autocratización se producían a partir de acontecimientos abruptos, como los golpes de Estado, que hacían colapsar la democracia e instaurar un sistema autoritario. Recientemente, la autocratización se produce de forma gradual, a causa

de las acciones de gobernantes electos que buscan concentrar en pocas manos el poder político. Estos casos constituyen procesos de erosión, declive o retroceso, que pueden conducir o no a la instauración de un régimen autoritario. El objetivo de este capítulo es analizar la dinámica de transformación del régimen político mexicano. ¿En qué etapa o situación se encuentra la democracia en este país? ¿Se mantiene estable, con perspectivas de fortalecerse? ¿O se encuentra inmersa en un proceso de erosión gradual? Para abordar estas cuestiones, se discutirá la evolución del régimen político en el mediano plazo, considerando tres dimensiones: el poder del Estado, el Estado de derecho y la democracia. Asimismo, se discutirán los desafíos de la democracia en la coyuntura actual: ¿existe el riesgo de un retroceso autoritario promovido desde el Poder Ejecutivo? De ser el caso, ¿cuáles son las dimensiones del régimen en las que se detecta el riesgo de un deslizamiento en reversa?

En su colaboración, Godofredo Vidal analiza los límites sistémicos del populismo obradorista en sus tres niveles: para cumplir con sus metas de gobierno; reformar el régimen político, y dirigir una reforma del Estado. Los límites derivan del recurso al presidencialismo reforzado contra las tendencias hacia la complejidad del sistema político, así como del voluntarismo y simplismo con que explica las causas de los problemas que busca afrontar, como la exclusión económica, política y social. Vidal concluye que el populismo obradorista es parte del problema, y no la solución de los males que aquejan al “elefante reumático y mañoso” que parece ser el Estado mexicano en el siglo XXI.

Esta obra no se planteó una agenda omnicompreensiva, sino una contribución específica a un debate académico que es cada vez más nutrido y con mayor capacidad analítica y crítica. Plantea un análisis de caso del nuevo populismo en América Latina, a la vez que aborda problemas relativos a la construcción del régimen político; y no está demás repetirlo: no aborda, excepto tangencialmente, problemas como la evaluación de las políticas públicas de la nueva administración, ni ofrece un examen comparado con variedades regionales y mundiales del contraciclo populista de comienzos del siglo XXI. El ascenso del nuevo populista, caracterizado por el episodio *obradorista*, afecta considerablemente el funcionamiento y la estructura del sistema político; pero, sorprenden-

temente, es más una continuación del proceso de desgaste de las instituciones que una puerta a las soluciones. Esta trayectoria particular coincide con la tendencia mundial a la emergencia de los nuevos populismos en el siglo XXI. Así pues, este libro se suma al esfuerzo de la ciencia política por explicar las causas que dieron paso al fenómeno, pero también sus consecuencias. Las fallas en el desarrollo político institucional se circunscriben al escaso desarrollo de capacidades estatales, y a la deficiente funcionalidad del régimen político en el proceso de gobernanza; en ambos, el nuevo populismo parece una regresión. Los ensayos reunidos aquí ofrecen diferentes enfoques y hasta juicios de valor respecto a la actual administración; pero los esfuerzos por alcanzar la objetividad prevalecen sobre la cacofonía doctrinaria, y hay acuerdo entre los autores sobre la inutilidad de emprender un diálogo de sordos.

Por último, la versión final de los trabajos que componen esta obra fue realizada por el maestro Jorge Jiménez Valtierra. La impresión y edición fue posible gracias a los recursos asignados por el fondo SEP-Conacyt 2016 “Continuación de proyecto. Democracias latinoamericanas en la perspectiva comparada”.

Bibliografía

- Castro, R., Sandra Ley, y U. Beltrán (2020), “Enojo, identidad partidista y la activación populista del electorado en México”, en *Política y gobierno*, vol. 27, núm. 2, Centro de Investigación y Docencia Económicas A. C., recuperado de <<http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/1281>>.
- Flores, J. (2015), “Sentimientos y resentimientos de la nación”, *Encuesta Nacional de Identidad y Valores*, Universidad Autónoma Metropolitana, México.
- González, E. (2019), “Courts in Latin America Politics”, en H. Vanden, y G. Prevost (eds.), *The Oxford Encyclopedia of Latin American Politics*, Universidad de Oxford, Nueva York.
- Laclau, E. (1987), “Populismo y transformación del imaginario político en América Latina”, en *Boletín de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, núm. 42, pp. 25-38.

- Levitsky, S., y M. Murillo (2020), “La tentación militar en América Latina”, en *Nueva Sociedad*, núm. 285, pp. 4-11, recuperado de <<https://nuso.org/articulo/la-tentacion-militar-en-america-latina/>>.
- Marramao, G. (2021), “Sulla síndrome populista: a deslegitimação como estratégia política”, en *Exilium. Revista de Estudos da Contemporaneidade*, vol. 2, núm. 2, pp. 191-208.
- Monsiváis, A. (2020), “La izquierda populista en México: ¿amenaza o correctivo para la democracia?”, en J. Cadena y M. Aarmando López Leyva (eds.), *Las izquierdas mexicanas hoy. Las vertientes de la izquierda*, Instituto de Investigaciones Sociales-Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, pp. 39-78, recuperado de <<https://bit.ly/2SFzPik>>.
- Vidal, G. (2020), “La izquierda y la democratización incompleta: 1988-2018”, en G. Vidal (coord.), *La izquierda mexicana y el régimen político*, Itaca, México.

LA RELACIÓN EJECUTIVA-LEGISLATIVA EN GOBIERNOS UNIFICADOS Y FRAGMENTADOS: ¿DE VUELTA A LA HEGEMONÍA PARTIDISTA?

Laura Valencia Escamilla

Resumen

Las elecciones de 2018 enfrentaron no sólo la competencia por la representación política, sino además el desafío de la fragmentación. De ahí que hayan surgido dudas sobre cuál es el reto que enfrenta el sistema presidencial mexicano y la nueva configuración de fuerzas ¿Hacia dónde se reorienta la relación entre poderes y cuál es el papel de los partidos políticos en este nuevo equilibrio?

En este documento se analiza cómo la lógica mayoritaria del sistema presidencial mexicano ha incidido en la lógica multipartidista del sistema electoral actual y ha provocado diversos resultados que ocasionaron conflicto, fricciones e incluso nuevas alianzas que difuminan las líneas divisorias de las ideologías partidistas. Por ello este trabajo intenta demostrar que la alta fragmentación en que estuvieron inmersos los partidos en México desde 1997 originó carencias en la cooperación política. Desde el enfoque de la formación de coaliciones, el trabajo presenta una serie de resultados estadísticos a partir de la idea de que la cooperación no es posible si hay desequilibrio entre las fuerzas partidistas que integran el Congreso; para ello se usaron diversos índices que arrojan resultados sobre la fragmentación en la composición del Congreso desde 1997 a

2021: el peso del partido de diferentes gobiernos; el peso de la oposición en términos de dominio, y los resultados relativos a la agenda legislativa en la variación de diferentes tipos de colaboración y/o negociación de la agenda: parálisis legislativa, disfuncionalidad legislativa, y cooperación desequilibrada. Tres escenarios que se muestran con resultados diferidos en el alcance de las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo.

Introducción

La pluralidad política y la alternancia del poder entre distintos actores políticos han caracterizado al sistema político mexicano en los últimos treinta años y han tenido diferentes efectos en la conformación del esquema electoral y en la relación Ejecutivo y Legislativo. Se puede decir que en la primera etapa —entre 1988 y 1997— se conformó y consolidó un sistema de partidos competitivos que logra disputar la mayoría al partido hegemónico [el Partido Revolucionario Institucional (PRI)], pero no lo suficiente para alcanzar la alternancia en la generalidad de los cargos de representación. La hegemonía del Partido Revolucionario Institucional transitó hacia el dominio electoral, donde la disputa por los cargos de representación y la conformación de mayorías en el Congreso continuaba privilegiando al PRI.

En la segunda fase del cambio político, se inaugura el periodo de los gobiernos divididos a nivel estatal y federal —entre 1997 y 2011—, periodo cuya derivación será la alternancia desde el cargo presidencial, pasando por las gubernaturas y los congresos, hasta las alcaldías municipales. En este sentido, parecía que la democracia mexicana caminaba hacia su consolidación. Sin embargo, este periodo se distinguió por su alta fragmentación, por lapsos de parálisis legislativa y por dificultades en la gobernabilidad del país.

Finalmente, la tercera etapa inicia con la formación de una nueva mayoría (50%+1) integrada por la alianza de un partido dominante con grupos políticos de bajo impacto electoral, pero útiles en la formación de coaliciones mayoritarias en el interior del gobierno y de los congresos entre 2012 y 2021. Este fenómeno se identifica con el reingreso del PRI

al gobierno federal en coalición con el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), el cual contribuyó a integrar un contingente mayoritario que dominó la agenda legislativa a la que se adhirieron las diferentes corrientes dentro de los partidos opositores. En este contexto resurge el liderazgo de Andrés Manuel López Obrador, proveniente de la izquierda nacionalista menos institucionalizada y quien de alguna manera sintetiza los problemas de la consolidación democrática, al mismo tiempo que logra conformar una estrategia de alianzas políticas que le dan una mayoría que, desde 1997, no había logrado ningún contingente político.

¿Cuál es entonces el reto que enfrentan el sistema presidencial mexicano y la nueva configuración de fuerzas? Bajo este contexto, ¿hacia dónde se reorienta la relación entre poderes, y cuál es el papel de los partidos políticos bajo este nuevo equilibrio?

En México, la lógica mayoritaria del sistema presidencial ha incidido en la lógica multipartidista del sistema electoral actual y ha provocado diversos resultados que ocasionan conflicto, fricciones e incluso nuevas alianzas que difuminan las líneas divisorias de las ideologías partidistas.

Este trabajo intenta demostrar que la alta fragmentación en la que estuvieron inmersos los partidos en México desde 1997, originó carencias en la cooperación política en términos formales, dado que la fuerza política dominante, encabezada por el PRI, bloqueó los sistemas de cooperación entre fuerzas políticas, debilitando los arreglos institucionales de control democrático: sistemas de rendición de cuentas, transparencia y efectiva participación ciudadana.

Sin embargo, la nueva recomposición política bajo el esquema de alianzas, si bien intenta estrategias de reunificación política, éstas no mantienen el enfoque de formación de coaliciones, dado que se trata de alianzas a corto plazo, ni la negociación permanente, lo que desgasta la integración de los actores políticos en función de un proyecto común.

En este capítulo se presenta una serie de resultados estadísticos a partir de la idea de que la cooperación no es posible si existe desequilibrio entre las fuerzas partidistas que integran el Congreso. Con este fin se hace uso de diversos índices que arrojan resultados sobre la fragmentación en la composición del Congreso de la Unión: el peso del partido en el gobierno, así como el peso de la oposición en términos de dominio.

Posteriormente con estos datos es posible identificar los escenarios de cooperación legislativa en función de la formación de posibles coaliciones parlamentarias según la integración de las cámaras en las elecciones desde 1997 hasta la fecha.

Gobiernos no mayoritarios, divididos y fragmentados

Actualmente, los gobiernos no mayoritarios son las formas más comunes de organización política. La mayoría de países democráticos se encuentran en alguna modalidad de división. Se puede decir que un gobierno dividido es aquel donde partidos políticos diferentes controlan la Presidencia y el Congreso; en contrapartida, los gobiernos donde un mismo partido político ocupa el Ejecutivo y controla —sólo o en coalición— simultáneamente el Legislativo, se denominan gobiernos unificados.

El primer componente de los gobiernos divididos es el partidista; por consiguiente, su origen es electoral. Casillas (2001: 82) afirma que la formación de estos tipos de gobiernos en sistemas presidenciales depende del número de partidos y del sistema electoral que conforman. El modelo básico es el estadounidense con un sistema bipartidista y mayoría relativa. Dicho modelo se caracteriza por tener un presidente que pertenece a un partido y un Poder Legislativo con mayoría distinta al partido del presidente. Un segundo modelo es el constituido por los sistemas multipartidistas, cuyo grado de fragmentación da como resultado tres escenarios potenciales (véase el cuadro 1): *gobiernos unipartidarios* con una mayoría parlamentaria contraria al partido del presidente, o gobiernos con fuerzas políticas desiguales en tamaño, a favor de una de ellas (en este modelo se incrementa el riesgo de bloqueo y conflicto); *gobiernos minoritarios* donde ningún partido ostenta la mayoría. En este caso particular, la negociación de acuerdos parlamentarios es puntual y provisional y supeditada a la proximidad de los partidos en las políticas concretas. Y *gobiernos de coalición*, con fuerzas políticas similares en tamaño donde la negociación y el acuerdo es estable, y cuya duración depende de la celebración de las siguientes elecciones (Reniu, 2008: 12).

CUADRO 1
Formación de gobiernos divididos en sistemas presidenciales

| <i>Sistema de partidos</i> | <i>Sistema electoral</i> | <i>Tipo de gobierno dividido</i> | <i>Efecto</i> |
|---|--|---|---|
| Bipartidista (con dos partidos o dos alianzas coaligadas) | Mayoría relativa (MR) | Unipartidario (mayoría parlamentaria contraria al partido del presidente, o predominio de uno de los partidos). | Incrementa el bloqueo presidencial. |
| Multipartidista polarizado | Sistemas mixtos (MR y Representación proporcional) | Gobierno minoritario (ningún partido ostenta la mayoría). | Negociación de acuerdos puntuales y provisionales. Condiciona la cooperación a las temáticas puntuales. |
| Multipartidismo moderado | | Gobierno de coalición (fuerzas políticas similares en tamaño). | Negociación de acuerdos estables. Incentiva a la cooperación con el presidente. |

Fuente: Elaboración propia con base en Reniu (2008: 12).

En esta clasificación se toma en cuenta el *nivel de fragmentación* de los sistemas de partidos, así como el *predominio partidista*. Respecto a la fragmentación, la clasificación de Sartori (1999) en sistemas hegemónicos, bipartidistas y multipartidistas (moderados o polarizados) pondera el número efectivo de partidos¹ para cada nivel de fragmentación; por ejemplo, un sistema de partido hegemónico se encuentra entre uno y 1.7, mientras que un sistema multipartidista polarizado se identifica a partir de una ponderación de 4.0, para el caso de los gobiernos divididos.

¹ La fórmula para medir el número efectivo de partidos es la siguiente: $NEP = 1 / \sum p_i^2$, donde el índice es igual a la suma de la proporción de escaños P_i que tiene cada partido al cuadrado sobre uno.

Sin embargo, para el caso de estudio es necesario añadir a la fragmentación el peso real o predominio partidista de la mayoría que respalda al presidente. Molinar (1991) contribuye con un índice que revaloriza en un sistema multipartidista al partido ganador y su peso real respecto a los pequeños partidos; es decir: se trata de captar la capacidad negociadora de los mismos —que se reduce o se incrementa en la medida en la que el partido dominante revela la distribución real de las mayorías en el Congreso—.

En este sentido, los gobiernos divididos por la fragmentación política permiten la integración de fuerzas políticas desiguales en tamaño, lo que produce multipartidismos que incentivan o no la formación de coaliciones. Como se muestra en el cuadro 2, cuando un sistema multipartidista cuenta con un partido dominante, suficientemente mayoritario, contrario al partido del presidente, fomenta el bloqueo de las decisiones gubernamentales a la vez que controla la agenda legislativa, evitando con ello la formación de coaliciones afines al partido del presidente (unitario o bipartidista).

Cuando un sistema multipartidista carece de un partido dominante y está altamente fragmentado, con más de cuatro partidos, es posible que la similitud del tamaño de las fuerzas sea similar y por lo tanto los acuerdos serán más puntuales y condicionados a temáticas específicas y a concesiones gubernamentales.

CUADRO 2

Clasificación de la formación o carencia de mayorías en gobiernos divididos

| <i>Sistema multipartidista</i> | <i>Formación o carencia de mayorías</i> |
|---|---|
| Con partido dominante contrario al partido del presidente | Gobierno Unipartidario < 1.7 |
| | Gobierno Bipartidista < 2.4 |
| Sin partido dominante | Gobierno de coalición > 2.5 < 3.9 |
| | Gobierno minoritario ≥ 4.0 |

Fuente: Elaboración propia con base en adaptación de Jiménez (2006), Molinar (1991), y Reniu (2008).

CUADRO 3
*Contracción y dispersión del poder en gobiernos mayoritarios
 y sin mayoría (1988-2021)*

| <i>Composición de las legislaturas</i> | <i>% de diputados del partido del presidente</i> | <i>% de diputados del partido opositor mayoritario (PP)</i> | <i>% de senadores del partido del presidente*</i> | <i>% de Senadores del partido opositor mayoritario o grupo opositor (PP)</i> |
|---|--|---|---|--|
| <i>Gobiernos mayoritarios hegemónicos</i> | | | | |
| 1988-1991 | 52% (PRI) | 20.2% (PAN) | 93% (PRI) | 6.25% (PMS) |
| 1991-1994 | 64% (PRI) | 17.8% (PAN) | 97% (PRI) | 3.1% (PMS) |
| 1994-1997 | 60% (PRI) | 23.8% (PAN) | 74% (PRI) | 19.5% (PAN) |
| <i>Gobiernos sin Mayoría</i> | | | | |
| 1997-2000 | 48% (PRI) | 24.2% (PAN) | 60% (PRI) | 25.7% (PAN) |
| 2000-2003 | 41% (PAN) | 42% (PRI) | 36% (PAN) | 47% (PRI) |
| 2003-2006 | 30% (PAN) | 45% (PRI) | 36% (PAN) | 47% (PRI) |
| 2006-2009 | 41% (PAN) | 25% (PRD) | 40% (PAN) | 25% (PRI) |
| 2009-2012 | 28.6% (PAN) | 48% (PRI) | 40% (PAN) | 30% (PRI) |
| 2012-2015 | 48.2% (PRI-PVEM) | 22.8% (PAN) | 47.6% (PRI) | 29.7% (PAN) |
| 2015-2018 | 49% (PRI-PVEM) | 21.8% (PAN) | 47.6% (PRI) | 29.7% (PAN) |
| <i>Gobiernos mayoritarios por coalición</i> | | | | |
| 2018-2021 | 62.6% (Morena, PES, PT) | 25.4% (PAN, PRD, MC) | 54.6% (Morena, PES, PT) | 28% (PAN, PRD, MC) |
| 2021- | 55.8% (Morena, PT, PVEM) | 39.4% (PAN, PRI, PRD)** | 54.6% (Morena, PES, PT) | 28% (PAN, PRD, MC) |

Fuente: Elaboración propia con base en datos en línea de la Cámara de Diputados (INE, 2015), de la Cámara de Senadores (CS) (INE, 2012) y de la Secretaría de Gobernación (2022).

Sin PP: partido predominante opositor.

* De 1988 a 1994, el total de senadores era de 64; de 1994 en adelante la CS se integra por 128 legisladores.

** Para las elecciones de 2021, Movimiento Ciudadano (MC) se deslinda de la alianza opositora que había mantenido en las elecciones de 2018 con el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD), de tal forma que en las elecciones intermedias en las que se eligieron diputados federales, la alianza opositora “Va por México” se conformó con el PAN, el PRI y el PRD. Por su parte, la alianza con el partido del presidente integra al PVEM como nuevo aliado de la coalición gobernante.

Finalmente, cuando un sistema multipartidista es moderadamente fragmentado, es decir, cuando cuenta con más de dos y con menos de cuatro partidos, es posible el consenso y la cooperación entre poderes. El caso mexicano se localiza en el nivel de fragmentación moderada; sin embargo, surge la pregunta: ¿por qué, pese a la moderada fragmentación, el consenso y la cooperación entre los actores se observa más bien limitada y sin capacidad negociadora sobre la agenda del Ejecutivo?

Fragmentación de los gobiernos en México

Se puede decir que en México la formación de gobiernos sin mayoría se inaugura a partir de 1997, causado por un sistema electoral multipartidista, mixto y competitivo, donde el ejecutivo ha pertenecido a un partido y los poderes legislativos han estado fragmentados entre las distintas fuerzas ganadoras. Sin embargo, es posible decir que, pese al número de partidos, la fragmentación es limitada dado que las fuerzas opositoras no son similares en tamaño y, por tanto, la capacidad negociadora de la oposición se reduce a un partido dominante, y dos partidos con pesos relativos.

Como se observa en el cuadro 3, la dispersión y la contracción del poder en México ha mantenido una lógica unipartidista, bipartidista y en ocasiones tripartidista. La lógica dependía del dominio de un solo partido hasta 2012, o del grupo dominante mediante coaliciones de esa fecha hasta la actualidad.

Antes de 1997, la hegemonía del PRI en gobiernos mayoritarios restó peso a los partidos de oposición, lo que ocasionó un sistema unipartidario con una o dos fuerzas opositoras sin gran incidencia en la agenda legislativa. En gobiernos sin mayoría (a partir de 1997), la tendencia ha sido bipartidista; en la etapa de la alternancia, con dominio del partido opositor en ese momento (el PRI), y tripartidista con dominio del PRI (en la oposición o en el gobierno, salvo en 2006) de 2009 hasta 2018. Posteriormente a esa fecha, se contrae la fragmentación ante la alianza de los grupos de izquierda y derecha, donde el PRI pierde el dominio que había mantenido hasta entonces. El Movimiento Regeneración Nacional (Morena) sustituye ese dominio, pero bajo la estructura de coaliciones electorales y parlamentarias.

Del lado opositor, en la etapa hegemónica, el PAN es el partido opositor mayoritario, con una fuerza relativa que no sobrepasaba los 20 puntos en la Cámara baja, mientras que en la Cámara alta no se vislumbró ningún tipo de equilibrio entre las fuerzas opositoras hasta 1997. Por 12 años (2000-2012) el partido opositor con mayor fuerza (incluso por encima del partido en el gobierno) fue el PRI, cuyo dominio se tradujo en amplia influencia en la agenda gubernamental. Cuando el PRI ocupa la presidencia nuevamente en 2012, el PAN y el PRD agrupaban 43.6% de los asientos en la Cámara baja, y 46.86% en la Cámara alta. Se observa un equilibrio tripartita que duraría un trienio, pues para la siguiente elección en 2015 el PRD se dividió y de la escisión de éste surge el partido Movimiento Regeneración Nacional, situación que fragmentó el voto de la izquierda, y de la suma del porcentaje de curules legislativas del PAN, PRD y Morena, en conjunto obtuvieron 41.8%; sin embargo, la oposición lejos de mantenerse unida, conservó un comportamiento no cooperativo, evidenciando la fragmentación, lo que permitió al PRI ostentar un dominio ante una oposición dividida.

La recomposición de fuerzas nuevamente se transforma para las elecciones federales de 2018 y se decanta por una nueva mayoría, pero en coalición. La contundencia del voto favoreció a la coalición de Morena, Partido del Trabajo (PT) y Partido Encuentro Social (PES), dándole el triunfo presidencial y además una mayoría que no se presentaba desde antes de 1997. La coalición de izquierda obtuvo en conjunto 62% de los asientos en la Cámara de Diputados, y 54% en la de Senadores; en ambas ostenta la mayoría para aprobar legislación secundaria.

Por su parte, el grupo opositor, que también se presenta en coalición, lo integran miembros del PAN, el PRD y MC, quienes en conjunto obtuvieron 25% de las curules en la Cámara baja y 28% en la Cámara alta. La derrota del PRI en las elecciones de 2018 es contundente: su coalición con el PVEM y el Partido Nueva Alianza (Panal) lo deja en tercer lugar.

Nuevamente las estrategias electorales y la recomposición de fuerzas en la recién celebrada elección intermedia de junio de 2021, reacomoda las coaliciones y los resultados le restan espacios al partido en el poder y a sus aliados, mientras que la oposición conforma una nueva estrategia con el PAN, el PRI y un desbandado PRD, lo que le adjudica un 14% adicional al resultado que había conseguido en 2018. Situación que le permitirá una mayor negociación en el proceso legislativo del trienio por venir.

En este sentido, es importante hacer notar que el tamaño de la integración de los grupos parlamentarios en el Congreso es una variable importante para identificar el dominio del partido o del grupo con mayor peso y posibilidad de negociación de las agendas legislativas.

De ahí la importancia, por una parte, no sólo de la fragmentación sino también del partido o grupo dominante, y por la otra, del peso de la oposición.

Al aplicar el índice de partido dominante elaborado por Molinar (1991), y el índice de oposición efectiva de Altman y Pérez (2001), se puede observar en el cuadro 4 que, si bien es cierto el número efectivo de partidos, electoralmente hablando ha oscilado entre 2.5 y 3.9. Cuando aplicamos el índice de partido dominante, la fragmentación en el Congreso reduce un sistema tripartidista a uno bipartidista y por momentos unipartidista, dado el peso del partido o grupo dominante. Como se observa en el cuadro 4, la tendencia ha sido la disminución de la fragmentación por el dominio de uno de los partidos o de un grupo, y por la propensión a gobiernos unificados.

El PRI fue dominante en la oposición, pero sobre todo su influencia se incrementó con la victoria de Enrique Peña Nieto y su partido en 2012 y 2015; por el contrario, el peso del PAN, el PRD y Morena se contrae de acuerdo con el índice de oposición. Sin embargo, la predisposición al gobierno unificado se confirma aún más con el triunfo de Andrés Manuel López Obrador y su partido Morena; en compañía de su coalición política, reducen el número de partidos y el dominio se encuentra claramente a favor del grupo ganador.

Es decir, se advierte la tendencia hacia la unificación del gobierno; en combinación con una oposición disminuida, aumenta el dominio del partido en el gobierno en conjunto con sus aliados y queda reducida significativamente la importancia de los grupos opositores, de tal manera que hoy en día Morena y sus aliados han sustituido al PRI como partido dominante; de ahí las dudas sobre el comportamiento de los actores políticos. La reunificación del poder en una coalición, ¿cómo afecta el equilibrio de fuerzas en la relación Ejecutivo y Legislativo? ¿El partido en el poder busca imponer su propia agenda, o impulsa las decisiones de común acuerdo con los grupos opositores?

CUADRO 4
Fragmentación y dominio partidista

| <i>Legislaturas Cámara de Diputados</i> | <i>Núm. efectivo de partidos (NEP)</i> | <i>Núm. de partidos contando el peso del partido dominante (NP)</i> | <i>Índice de oposición Efectiva (IOE)</i> |
|---|--|---|---|
| 1997-2000 | 2.93 | 2.03 | 0.42 |
| 2000-2003 | 2.81 | 2.41 | 1.02 (PRI) |
| 2003-2006 | 3.05 | 2.18 | 1.46 (PRI) |
| 2006-2009 | 3.60 | 2.91 | 0.74 (PRD) |
| 2009-2012 | 3.01 | 1.91 | 1.88 (PRI) |
| 2012-2015 | 3.16 | 1.82 PRI | 0.38 |
| 2015-2018 | 3.26 | 1.7 PRI | 0.40 |
| 2018-2021 | 3.3 | 1.4 Morena | 0.11 |
| <i>Legislaturas Cámara de Senadores</i> | | | |
| 1997-2000 | 2.3 | 1.16 PRI | 0.40 |
| 2000-2006 | 2.72 | 2.07 | 1.39 (PRI) |
| 2006-2012 | 3.33 | 2.46 | 0.75 (PRI) |
| 2012-2015 | 3.1 | 1.27 PRI | 0.37 |
| 2015-2018 | 3.3 | 1.21 PRI | 0.25 |
| 2018- | 3.9 | 1.7 Morena | 0.20 |

Fuente: Elaboración propia con base en Jiménez (2006) y Molinar (1991).

NEP: número efectivo de partidos.

NP: índice de partido dominante.

IOE: índice de oposición efectiva.

SPD: sin partido dominante en la oposición.

Nuevos incentivos institucionales para la cooperación

Más de una docena de países en América Latina han aprobado nuevas constituciones o introducido reformas profundas a sus constituciones; los cambios propuestos intentan racionalizar las relaciones entre poderes, favoreciendo al mismo tiempo los mecanismos de control y cooperación en la búsqueda de un nuevo equilibrio.

En algunas constituciones se restringen las prerrogativas parlamentarias a favor de las presidenciales. Podemos distinguir diferentes tipos

de poderes presidenciales que otorgan *facultades extraordinarias* al presidente: el poder de decreto sin restricción que poseen Argentina, Brasil y Colombia; el de *política reservada* que detenta el presidente en Uruguay; el poder de *iniciativa presupuestaria extraordinaria* que tienen la mayoría de los mandatarios, aunque en algunos casos se restringe la participación del Congreso en la modificación del mismo, como en Brasil, Chile, Colombia y Perú, y el poder de *referéndum*, el cual no requiere el consentimiento del Congreso para convocar (Ecuador). En México existe la llamada *iniciativa preferente*, como un mecanismo que evita la parálisis legislativa (Shugart, 1995: 335).

En otros casos, las reformas han roto la lógica mayoritaria a favor de sistemas plurales que facilitan la formación de gobiernos de coalición. Los sistemas de segunda vuelta con umbrales de mayoría absoluta (Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Perú, República Dominicana y Uruguay) estimulan alianzas electorales que se transforman en gobiernos de coalición; los sistemas electorales que requieren mayorías especiales (3/5 en Uruguay) o el sistema binominal chileno, que genera bloques políticos; la doble responsabilidad ministerial o el jefe de gabinete condicionado a la censura parlamentaria (Argentina, Uruguay, Perú, Guatemala, Costa Rica, Panamá, Venezuela) (Valadés, 2005), todos ellos instrumentos que estimulan el acuerdo entre partidos, la solidez y el compromiso duradero sobre la base de temas comunes y congruentes (Reniu, 2008; Chasquetti, 2001).²

El sistema presidencial en México puede colocarse entre los sistemas con prerrogativas restringidas.³ Por ejemplo, en México la Constitución

² De 1985 a 2000, países como Bolivia, Brasil, Uruguay, Chile y Argentina, todos con mecanismos que incentivan la cooperación, han conformado 15 gobiernos de coalición (Chasquetti, 2001: 332).

³ Las facultades que corresponden únicamente al Ejecutivo son reducidas y con relativamente poco peso en la toma de decisiones; tal es el caso de la facultad de nombrar y remover libremente a su gabinete y empleados de cierta jerarquía; dirige las fuerzas armadas, facilita al Poder Judicial los auxilios necesarios para el cumplimiento de sus funciones, habilita toda clase de puertos y/o aduanas, concede indultos y privilegios a ciertas personas. Las prerrogativas que comparte con el Congreso o con una de las cámaras son aquellas facultades en las que el presidente propone ciertas acciones y el Legislativo las aprueba o no. Entre ellas figura la ratificación de nombramientos

prevé el veto total y parcial en el artículo 72 constitucional, donde se señala que “el proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de origen” [*Diario Oficial de la Federación (DOF)*, 2021a: apartado C]. En este caso, el veto presidencial puede ser superado por una mayoría formada por dos terceras partes de los miembros del Congreso. Pese a la amplitud de la prerrogativa, el veto tiene alcances limitados, ya que el Ejecutivo no puede vetar aquella legislación cuya resolución sea exclusiva de alguna de las dos cámaras; tal es el caso del presupuesto de gastos, facultad exclusiva de la Cámara de Diputados.⁴ En cuanto a facultades extraordinarias, como el decreto, la iniciativa presupuestal, el referéndum y la política reservada, en el caso mexicano no procede ya que los decretos sean sancionados por el Congreso; la iniciativa presupuestal no está restringida a la enmienda de los grupos parlamentarios, mientras que las consultas populares, pese a haber sido aprobadas en la reforma de 2014, son un proceso que no había sido utilizado por el Ejecutivo

diplomáticos, mandos superiores del ejército y algunos de su gabinete, del Procurador General de la República, y de los ministros de la Suprema Corte de Justicia por parte del Senado, o el otorgamiento de permisos al exterior a cargo del Congreso de la Unión (*DOF*, 2021a: artículo 89).

⁴ Durante el sexenio de Vicente Fox se promovió una controversia constitucional por parte del Ejecutivo respecto a la posibilidad de vetar parcialmente las modificaciones que eventualmente hiciera la Cámara de Diputados al decreto de presupuesto que se envía cada año, tras una polémica que inició en 2001. El fallo a la controversia emitida fue favorable al Ejecutivo hasta 2005, con lo que se adiciona un mecanismo que mejora el equilibrio de poderes, toda vez que se prevé la posibilidad de defensa de la propuesta de política de gasto y la prioridad de los programas en la administración en turno. Por lo que el fallo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) a la controversia constitucional 109/2004 concluyó “Como corolario de la interpretación literal, sistemática, histórica y genético-teleológica, cuyo resultado converge en el contenido, sentido, razón de ser y finalidad de las normas inmersas en los artículos 70, último párrafo, 71, 72 y 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se concluye que el Presidente de la República sí cuenta con facultades para hacer observaciones al Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación, las cuales, una vez discutidas y votadas, pueden superarse por la Cámara de Diputados al rechazarse por las dos terceras partes de los Diputados presentes” (SCJN, 2004).

hasta 2021, cuya participación fue de apenas el 7% del padrón electoral (DOF, 2021a: artículos 26 y 35, fracción VIII).⁵

Respecto a las reformas de cooperación, la reforma electoral de 2014 posibilita —mediante la Ley General de Partidos Políticos— la conformación de coaliciones *flexibles* para postular al menos 25% de las candidaturas bajo una misma plataforma; o coaliciones *parciales* que postulan al menos 50% de las candidaturas comunes (DOF, 2022: art. 88 numerales 2, 5 y 6). En ese sentido, la misma reforma introduce la posibilidad de un gobierno de coalición; si el presidente no cuenta con mayoría, puede optar por esta modalidad, para lo cual deberá firmar un convenio con los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión y obtener la aprobación de parte del Senado; además de ratificar a los secretarios de Estado que el mandatario denomine y los que se integran a la coalición (DOF, 2021a: artículos 89 y 76).

Si bien es cierto que los convenios de coalición electoral son el inicio de la formación de coaliciones parlamentarias y de gobierno, es una realidad que sin la reunión de más de dos partidos en el Congreso, la parálisis del trabajo legislativo sería inminente en gobiernos divididos o aun en gobiernos con dominio partidista, con un sistema de mayorías como requisito para la aprobación de leyes secundarias y/o constitucionales.⁶ La composición de las cámaras hace pensar en posibles alianzas para sacar adelante iniciativas de reforma tanto secundaria como consti-

⁵ En un estudio comparativo sobre poderes legislativos formales de presidencias en América Latina, Shugart (1995: 339) coloca a México entre las presidencias más débiles de la región (institucionalmente hablando), ya que la constitución sólo le otorga al presidente prerrogativas restringidas; tal es el caso del veto o de la iniciativa presupuestal. Es decir, el poder de éste residía no en las facultades constitucionales sino en el control electoral ejercido por el partido del presidente, situación que ha ido desapareciendo en la medida en que las fuerzas políticas se han diversificado. El caso contrario lo representan Argentina, Chile, Brasil, Colombia y Uruguay, como los países con el mayor número de poderes legislativos, independientemente del apoyo partidario del presidente.

⁶ Para aprobar una ley secundaria se requiere de la mitad más uno de los integrantes de cada una de las cámaras (251 en la Cámara de Diputados y 65 en la de Senadores). Para aprobar leyes constitucionales, la mayoría requerida son las tres cuartas partes de los integrantes de cada una de las cámaras (375 en la Cámara baja y 96 en el Senado), así como la aprobación del 50+1 de los congresos locales (DOF, 2021a: art. 135)

tucional, sobre todo por la cantidad de proyectos e iniciativas ingresadas al congreso para su dictamen y aprobación.

Como se observa en el cuadro 5, el tripartidismo del número efectivo de partidos no se refleja en los escenarios propuestos para las coaliciones mínimas ganadoras. Por el contrario, la fragmentación de los partidos permite identificar el predominio de uno de ellos, particularmente el PRI (en 2009 y 2012) y actualmente Morena (2018 y 2021), quienes solos o en coalición requieren de aliados para conformar coaliciones mínimas ganadoras para aprobar leyes constitucionales y/o secundarias. Fuera de estos periodos, ningún grupo político poseía el número suficiente para aprobar leyes por sí mismos. Sin embargo, como se puede observar en la gráfica 1, un número creciente de dictámenes han sido debatidos y aprobados, no sólo los originados en el Ejecutivo y sus partidos; todos los grupos parlamentarios registran dictámenes positivos en algunas de sus propuestas.

CUADRO 5
Asientos de coaliciones electorales y dominio partidista (2000-2021)

| <i>Legislatura</i> | <i>Coaliciones y partidos</i> | CD | CS | <i>Reforma Constitucional</i> | <i>Ley secundaria</i> |
|--------------------|--|-----|----|-------------------------------|-----------------------|
| 2000-2003 | Alianza por el Cambio (PAN-PVEM) | 224 | 60 | No | No |
| NEP 2.81 | | | | | |
| NP 2.41 | Alianza por México (PRD, PT, PAS, PSN, CD) | 65 | 16 | No | No |
| IOE 1.02 | PRI | 208 | 51 | No | No |
| 2003-2006 | Alianza para Todos (PRI-PVEM) | 241 | 51 | No | No |
| NEP 3.05 | PAN | 151 | 60 | No | No |
| NP 2.18 | PRD | 97 | 16 | No | No |
| IOE 1.46 | PT | 6 | | No | No |
| | CONV | 5 | | No | No |
| 2006-2009 | Por el bien de todos (PRD, PT, CONV) | 157 | 36 | No | No |
| NEP 3.60 | | | | | |
| NP 2.91 | Alianza por México (PRI-PVEM) | 123 | 39 | No | No |
| IOE 0.74 | PAN | 206 | 52 | No | No |
| | NA | 9 | 1 | No | No |

| <i>Legislatura</i> | <i>Coaliciones y partidos</i> | CD | CS | <i>Reforma Constitucional</i> | <i>Ley se- cundaria</i> |
|--------------------|--|-----|----|-----------------------------------|-----------------------------|
| 2009-2012 | Salvemos a México (PT-CONV) | 15 | | No | No |
| NEP 3.01 | Primero México (PRI-PVEM) | 258 | 39 | No | Si |
| NP 1.91 | PAN | 147 | 52 | No | No |
| IOE 1.88 | PRD | 72 | 36 | No | No |
| | NA | 8 | | No | No |
| 2012-2015 | Movimiento Progresista (PRD, PT, MC) | 135 | 28 | No | No |
| NEP 3.1 | Compromiso por México (PRI, PVEM, NA) | 251 | 62 | No | Si |
| NP 1.27 | | | | | |
| IOE 0.38 | PAN | 114 | 38 | No | No |
| | Izquierda Progresista (PRD, PT) | 54 | 28 | No | No |
| 2015-2018 | Convenio de Coalición Parcial (PRI-PVEM) | 245 | 62 | No | No |
| NEP 3.3 | PAN | 109 | 38 | No | No |
| NP 1.21 | Morena | 46 | | No | No |
| IOE 0.40 | MC | 21 | | No | No |
| | Panal | 12 | | No | No |
| | PES | 9 | | No | No |
| 2018-2021 | Coalición por México al Frente (PAN, PRD, MC) | 127 | 37 | No | No |
| NEP 3.9 | Juntos Haremos Historia (Morena, PT, PES) | 313 | 70 | No | Si |
| NP 1.7 | | | | | |
| IOE 0.11 | Todos por México (PRI, PVEM) | 58 | 19 | No | No |

Fuente: Elaboración propia con base en Composición del Congreso, Cámara de Diputados (INE, 2015 y 2018; Cámara de Diputados LXV Legislatura, 2022b); y de la Cámara de Senadores (INE, 2012).

NEP: Índice del número efectivo de partidos.

NP: Índice del número de partidos predominantes.

IOE: Índice de oposición efectiva.

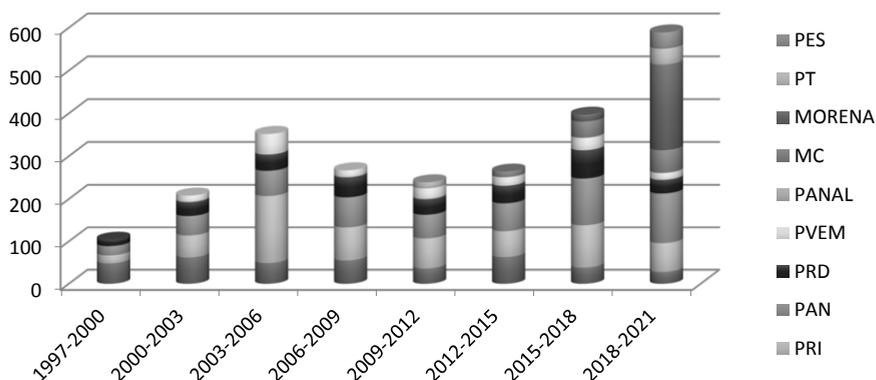
En este sentido, se puede decir que el multipartidismo en México ha introducido mecanismos de cooperación —mediante coaliciones flexibles o parciales— y atribuciones adjudicadas al Ejecutivo que no garantizan un equilibrio institucional; el Ejecutivo depende de los poderes partidarios que le proporcionan las mayorías conformadas por el partido del presidente, hoy día franquizado por una coalición leal y, para algunos, subordinada a los designios del actual Ejecutivo, coalición que se halla bajo el control de los líderes parlamentarios en ambas cámaras.

*De la división a la reunificación
y la aprobación de la agenda legislativa presidencial*

Como bien menciona Jiménez (2006: 152), los gobiernos divididos ofrecen la oportunidad de volver proactivos a los congresos frente al Ejecutivo: incrementan su producción legislativa; la carencia de mayorías en el Congreso incentiva la formación de coaliciones ganadoras en torno a partidos, al mismo tiempo que la formación de coaliciones fortalece la postura de los partidos opositores, dado que la obstrucción y la cooperación de éstos se convierte en una forma de control de la agenda para incluir preferencias e intereses de los actores políticos.

En México, la hegemonía presidencial —producto del gobierno unificado y del partido hegemónico— había dejado la producción legislativa en manos de este último, quien —según se decía— *gobernaba legislando*. Por ejemplo, mientras el PRI mantuvo (antes de 1997) la mayoría en ambas cámaras y controló la mayoría de los 31 congresos locales, la tasa de aprobación de las iniciativas presidenciales era superior a 95%; al mismo tiempo, las reformas constitucionales se incrementaron. Durante el sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988) se registraron 66 reformas a la Constitución. Carlos Salinas (1988-1994) reformó 55 artículos de la Carta Magna, entre 1994 y 1997. Ernesto Zedillo (1994-2000) logró exitosamente la aprobación de 52 reformas (Valencia, 2008: 36-39). Es decir, el poder mayoritario le otorgaba hegemonía al presidente en el ámbito legislativo.

GRÁFICA 1
Número de iniciativas aprobadas por legislatura



| <i>Trienios</i> | <i>Núm. total de iniciativas (constitucionales y secundarias) presentadas por el Congreso Federal</i> | <i>Tasa de aprobación de iniciativas del Congreso Federal</i> |
|-----------------|---|---|
| 1997-2000 | 595 | 18.5% |
| 2000-2003 | 1308 | 20.0% |
| 2003-2006 | 3405 | 12.4% |
| 2006-2009 | 3906 | 7.2% |
| 2009-2012 | 5234 | 6.6% |
| 2012-2015 | 5168 | 6.8% |
| 2015-2018 | 7747 | 5.4% |
| 2018-2021 | 11006 | 5.9% |

* Incluye las iniciativas presentadas por los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados y de la de Senadores.

Fuente: Elaboración propia con base en el Sistema de Información Legislativa, recuperada de <<http://sil.gobernacion.gob.mx/portal/Numeralia/iniciativas>>.

Sin embargo, cuando el presidente Ernesto Zedillo se enfrentó por primera vez, en 1997, a un escenario en el que los poderes partidistas iban disminuyendo, su partido perdió la mayoría absoluta (50 %+1) en la Cámara de Diputados y la mayoría calificada en la de Senadores (2/3), y la mayoría absoluta en algunos de los congresos locales. Esta nueva composición, ilustrada en el cuadro 3, tuvo repercusiones en la segunda mitad del mandato zedillista; por un lado, el éxito de aprobación de iniciativas,

sobre todo constitucionales, se redujo considerablemente.⁷ Por otro lado, la aprobación de tales reformas se dio en un contexto de negociación y deliberación que anticipa un gobierno con responsabilidades compartidas, sobre todo con los partidos que crecieron en la oposición, principalmente con el PAN, quienes debían enfrentar la responsabilidad de gobernar.

Con el advenimiento de la alternancia (del 2000 en adelante), el gobierno dividido bajo un bloque opositor dominante, produjo cambios en la toma de decisiones. Por un lado, la carencia de mayoría (50% + 1) redujo la capacidad del partido del presidente para influir en la agenda legislativa, y por el otro, la debilidad presidencial activó la presencia del partido dominante en la toma de decisiones; de ahí que la formulación de políticas pasara de ser una tarea concentrada en la figura del presidente a una colegiada representada por las alianzas partidistas.

Esta situación redujo la capacidad legislativa del presidente, así como la probabilidad de éxito de las iniciativas presentadas por éste. Esta situación obligó al presidente Vicente Fox —y posteriormente a Felipe Calderón— a instrumentar estrategias de negociación, no siempre exitosas, con los partidos que estuvieran dispuestos a cooperar y colaborar con el nuevo régimen. En el ámbito legislativo, los presidentes panistas —a diferencia de sus antecesores— disminuyeron su capacidad de incidencia en las decisiones legislativas, al reformar con éxito 43 artículos de la Constitución; al mismo tiempo, el éxito de las iniciativas aprobadas se contrajo hasta 45% en promedio en las dos administraciones del PAN (véase cuadro 6). Esto se explica por la prevalencia del bloque opositor unipartidario, cuya influencia o dominio ha venido ascendiendo hasta igualar o sobrepasar la influencia del partido gobernante, como en el sexenio de Felipe Calderón, donde el partido del presidente representaba el 0.28 en el índice de fragmentación partidista en la Cámara baja, y 0.40 en la Cámara alta.

Por su parte, el regreso del PRI al poder bajo la administración del presidente Enrique Peña Nieto, hizo que el fenómeno de la relación dividida se redujera; cuantitativamente, la coalición que apoyaba al pre-

⁷ Por ejemplo, en este periodo, el jefe del Ejecutivo logra la aprobación de 26 reformas constitucionales, el número de iniciativas presentadas también se reduce y la tasa de aprobación de propuestas presidenciales disminuye en 10% (véase cuadro 6).

sidente (PRI-PVEM) le otorgó una mayoría, lo que facilitó la negociación con los partidos opositores en la aprobación de la agenda legislativa presidencial. En ese periodo (2012-2018), la tasa de aprobación de iniciativas originadas en el Ejecutivo se incrementó entre 20 y 30%, porque el trabajo legislativo se trasladó del Ejecutivo al partido del presidente en el Congreso. De tal manera que el grupo parlamentario del PRI logró la aprobación de 116 iniciativas, lo mismo que el PAN con 73, y el PRD con 37 proyectos de ley suscritos en el Congreso y publicados en el *Diario Oficial de la Federación* (Secretaría de Gobernación, 2022).

CUADRO 6
Evolución de la producción legislativa del Ejecutivo

| <i>Trienios</i> | <i>Reformas constitucionales presentadas por el Ejecutivo</i> | <i>Núm. total de iniciativas presentadas por el Ejecutivo</i> | <i>Tasa de aprobación de iniciativas presidenciales</i> | <i>Tamaño del partido y/o coalición en el gobierno</i> |
|--|---|---|---|--|
| <i>Gobierno unificado con partido hegemónico</i> | | | | |
| 1988-1991 | 12 (12) | 85 | 96% | 0.52 |
| 1991-1994 | 44 (44) | 135 | 98% | 0.64 |
| 1994-1997 | 52 (52) | 84 | 99% | 0.60 |
| <i>Gobiernos no mayoritarios</i> | | | | |
| 1997-2000 | 18 (9) | 57 | 86% | 0.48 |
| 2000-2003 | 17 (13) | 86 | 82.5% | 0.41 |
| 2003-2006 | 46 (13) | 76 | 65.7% | 0.31 |
| 2006-2009 | 18 (16) | 56 | 91% | 0.41 |
| 2009-2012 | 25 (1) | 61 | 57.3% | 0.28 |
| <i>Gobiernos mayoritarios por coalición</i> | | | | |
| 2012-2015 | 16(8) | 71 | 85% | 0.47 |
| 2015-2018 | 12(5) | 52 | 73% | 0.49 |
| 2018-2021 | 5 (4) | 36 | 77% | 0.62 |

Fuente: Elaboración propia con base en la Gaceta Parlamentaria (Cámara de Diputados LXV Legislatura, 2022a); Secretaría de Gobernación (2022).

Los números entre paréntesis indican el número de artículos constitucionales aprobados y publicados, propuestos por el Ejecutivo.

Algo similar sucede con el actual presidente Andrés Manuel López Obrador, quien en su primer trienio (2018-2021) y con una contundente mayoría, elevó la tasa de aprobación, pero no a título personal; si se observa el cuadro 6, el número de cambios constitucionales propuestos por el Ejecutivo disminuye considerablemente, y la tasa de aprobación de iniciativas del presidente, aunque también es limitada, alcanza el 73% para el periodo 2015-2018, y 77% para el periodo de 2018 a 2021. Es decir, el trabajo legislativo se coloca en la dimensión correspondiente (el Poder Legislativo), dejando a los grupos parlamentarios la tarea de legislar y acordar con la oposición la aprobación de la agenda del partido en el gobierno. En este periodo, Morena consiguió la aprobación de 200 iniciativas, mientras que partidos opositores, como el PAN, obtuvieron 117. El PRI consiguió la aprobación de 68 iniciativas de ley, pese a ocupar el segundo y quinto lugar, respectivamente, en el número de legisladores en el Congreso (Secretaría de Gobernación, 2022). Lo que revela la información es que, a despecho del contundente carisma presidencial, el trabajo legislativo es una labor de los líderes parlamentarios que no sólo consiguen la aprobación de la agenda gubernamental, sino que intercambian apoyos a cambio de la aprobación de las agendas de los grupos opositores.

Estos datos nos permiten afirmar que la disminución del éxito legislativo en la época de los gobiernos no mayoritarios no es producto de una *parálisis legislativa* propiamente dicha, sino de una *disfuncionalidad*, ya que los presupuestos, las propuestas fiscales, las políticas de seguridad y económicas, entre muchas otras, fueron aprobadas; sin embargo, el nivel de modificación de dichas propuestas a manos del bloque opositor engendró desencuentros entre poderes.

Claramente, Carlos Salinas y Ernesto Zedillo (en su primer trienio) impulsaron agendas legislativas que fueron apoyadas incluso por los grupos opositores, dada la potencial influencia del presidente en el Congreso y en su partido, que mantuvo en esas dos administraciones la hegemonía primero y el dominio partidista en la segunda etapa del gobierno de Zedillo.

En el caso de Enrique Peña Nieto, llama la atención que si bien su partido no sólo obtuvo la mayoría sino también el dominio de su bancada sobre la oposición, la influencia del presidente en su partido disminuyó, mientras que, durante los dos periodos de su administración (2012-2018), la agenda legislativa se trasladó a su grupo parlamentario, el cual condujo los trabajos del llamado *Pacto por México* con cierto éxito para

el partido y la administración presidencial, dado que logra la aprobación de 65 de las 95 propuestas del Pacto. Sin embargo, a diferencia de sus correligionarios predecesores, la agenda no estuvo bajo el dominio del presidente. Ésta se comparte con los partidos políticos, incluidos los de menor peso en las decisiones legislativas. El PRI logra aprobar, respectivamente, 61 y 100 proyectos de ley en el primero y segundo trienios de la administración de Peña Nieto; mientras que al PAN se le aprueban 66 y 110 iniciativas, números ligeramente superiores a los registrados por el partido del presidente. El Partido de la Revolución Democrática, el Partido Verde Ecologista de México, Movimiento Ciudadano e incluso Morena logran la aprobación de decenas de iniciativas de ley.

La misma mecánica se observa en la legislatura anterior (2018-2021). Como lo muestra la gráfica 1, el partido del presidente logra la aprobación de 200 proyectos de ley —más del doble de los aprobados por el PRI en el sexenio anterior (61 entre 2012 y 2015, y 100 entre 2015 y 2018), o por el PAN en sus periodos de gobierno (105 en total durante el sexenio de Vicente Fox, y 127 en el de Felipe Calderón)—. A pesar de la amplia producción de Morena, los partidos opositores (PAN, PRI, PRD y MC) han logrado la integración de parte de sus agendas con la aprobación de 270 proyectos legislativos. La estrategia fue el consentimiento de la agenda de gobierno a partir de la negociación entre las diferentes fuerzas políticas.

De ahí la importancia de los líderes de los grupos parlamentarios y su capacidad negociadora. El papel de estos personajes se magnifica en la medida en que la organización del trabajo legislativo se concentra en un órgano que conjuga la pluralidad política del Congreso: la Junta de Coordinación Política, que es una entidad colegiada que tiene su origen en la Ley Orgánica del Congreso de la Unión, indica en su artículo 31 numeral 4:

En el caso de que ningún Grupo Parlamentario se encuentre en el supuesto señalado en el párrafo anterior, la Presidencia de la Junta será ejercida, en forma alternada y para cada año legislativo, por los Coordinadores de los tres Grupos Parlamentarios que cuenten con el mayor número de diputados. El orden anual para presidir este órgano será determinado por la Junta de Coordinación Política.

Este órgano es de suma importancia para los acuerdos, dado que los miembros de la instancia cuentan con amplias facultades para construir puentes y “agilizar el trabajo legislativo”, además de las atribuciones políticas que tienen a su cargo: impulsar acuerdos y declaraciones que representan una posición política; proponer la integración de comisiones; la convocatoria de los consejeros electorales, y los titulares de los órganos autónomos. También cuentan con atribuciones administrativas en la medida en que elaboran el anteproyecto presupuestal anual de cada Cámara, y asignan recursos humanos, materiales y financieros a los grupos parlamentarios, lo que da la pauta a seguir para el control del voto de sus afiliados, en tanto que las decisiones se toman por voto ponderado; es decir: los coordinadores parlamentarios representan tantos votos como integrantes tiene su fracción parlamentaria; en caso de empate, el presidente de la Junta tiene voto de calidad (*DOF*, 2021b: arts. 31-36).

Ciertamente, la fragmentación del espectro partidista en el Congreso a partir de 1997 modificó la aprobación de proyectos de ley introducidos por los presidentes en gobiernos divididos y mayoritarios por coalición; no sólo trasladaron la iniciación de leyes hacia sus partidos, sino particularmente a sus representantes en el Congreso a través de la Junta de Coordinación Política.

Y fue durante la segunda mitad de la administración de Ernesto Zedillo —periodo en el que da inicio la etapa de gobierno divididos— cuando el número de reformas constitucionales disminuyó hasta 18 propuestas, la mayoría presentadas por el Ejecutivo y no por su partido, y sólo la mitad de ellas tuvieron éxito (sobre todo aquellas iniciativas que plantearon la reforma en materia de justicia). Las propuestas más controvertidas enviadas por el Ejecutivo —las que abordaron el tema de derechos humanos en materia indígena y la privatización del sector eléctrico— permanecieron sin respuesta en las comisiones; de ahí que en 1999 se integrara la nueva Ley Orgánica y, con ella, se constituyera la Junta de Coordinación Política como instrumento de control y extensión entre el partido del presidente, el Ejecutivo y su grupo parlamentario.

Un escenario más conflictivo lo constituyeron los gobiernos de Vicente Fox Quesada y Felipe Calderón Hinojosa, quienes, con una clara desventaja numérica en la integración del Congreso (promedios que van de 0.40 a 0.28), tuvieron dificultades en la conformación de coaliciones que sopor-

taran los cambios estructurales o los nuevos diseños institucionales propuestos por los jefes del Ejecutivo extraídos del Partido Acción Nacional.

Las expectativas generadas por el gobierno de la primera alternancia a partir del año 2000 supusieron no sólo la aportación de reformas en ciertos ámbitos de la Constitución sino también la transformación del país, a través de la Reforma del Estado para consolidar las bases democráticas y de funcionamiento del sistema. Durante los primeros meses del gobierno de Vicente Fox se estableció una comisión especial para la Reforma del Estado, en la que se consideraban nueve temas básicos para la renovación estatal: 1) equilibrio de poderes y órganos autónomos del Estado; 2) sistema político; 3) Poder Judicial; 4) sistema electoral; 5) federalismo y fortalecimiento de las entidades del pacto federal; 6) reforma política del Distrito Federal; 7) pueblos indígenas; 8) medios de comunicación y derecho a la información, y 9) derechos humanos.

Sin embargo, las expectativas sobrepasaban la capacidad negociadora de los actores involucrados, a tal punto que las propuestas ni siquiera llegaron a ser consideradas como proyectos de ley. El gobierno foxista se caracterizó por ser un gobierno dividido en bloques opositores unipartidistas en sus dos periodos legislativos. La de Fox fue una de las administraciones cuya relación con el Legislativo se definió por su rispidez y sus desencuentros. Por ejemplo, durante esta administración se promovieron 12 controversias constitucionales, de las cuales una fue iniciada por el gobierno del DF en contra del Ejecutivo en turno (expediente 32/2002, SCJN), y dos más fueron promovidas por el Poder Legislativo en contra de éste (expedientes 145/2002 SS; y 38/2006, SCJN). Por su parte, el Ejecutivo recurrió en nueve ocasiones a la Suprema Corte para este mismo fin en contra de tres entidades en cinco ocasiones, y cuatro más en contra del Poder Legislativo: tres contra la Cámara de Diputados (expedientes, 91/2003; 74/2005; y 44/2005, SCJN) y una contra la Cámara de Senadores (expediente 9/2003). Al mismo tiempo, el Ejecutivo vetó siete leyes, entre las que figuran la Ley General de Salud, el *Código Penal Federal*, el *Código Federal de Procedimientos Penales*, la Ley de Fomento a la Lectura y el Libro, la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Ley de Servicio de Administración Tributaria. Lo más controvertido fueron las observaciones que el jefe del Ejecutivo envió a las modifi-

caciones realizadas por los miembros de la Cámara de Diputados al Presupuesto de Egresos.

Es así como el proceso legislativo, en el gobierno de Vicente Fox, se convirtió en una negociación interminable; por un lado, dificultó el tránsito de manera rápida y sin cambios, y por el otro, impidió la discusión de reformas estructurales consideradas estratégicas para el desarrollo del país.⁸ Las reformas cubrían tres temas básicos: disciplina fiscal (reforma financiera), reforma laboral (que incluye la discusión de las pensiones, capacitación, competitividad, productividad) y la reforma energética (que modificaría los procesos regulatorios de la Comisión Federal de Electricidad, la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, Petróleos Mexicanos y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes). El Ejecutivo envió diversas iniciativas que abordaban los siguientes temas: el federalismo fiscal; la reestructuración del sector energético, y la participación del sector privado en la explotación del petróleo. Dichas iniciativas fueron abiertamente rechazadas, o bien permanecieron sin resolución en comisiones. El resto permaneció en el Congreso sin discusión y resolución.

En la administración de Felipe Calderón Hinojosa, la disputa electoral de 2006 supuso la búsqueda de un nuevo diseño institucional. Pese a que los actores políticos cayeron en la cuenta de la necesidad de establecer las bases para una transformación integral, serán los miembros del bloque opositor unipartidista (el PRI) quienes continuarían controlando las reglas del juego; de ahí que fueran los integrantes del Partido Revolucionario Institucional los iniciadores de una propuesta de Ley para la Reforma del Estado, signada el 14 de noviembre de 2006; en ella se plantea, a partir de la naturaleza del gobierno dividido, cambiar nuevamente las reglas adoptándolas y adaptándolas a la gobernabilidad de los anteriores gobiernos unificados, sin el legado autoritario de anta-

⁸ Es decir, los paquetes legislativos aprobados en general fueron condicionados por los legisladores, de tal forma que los más controvertidos tuvieron que ser sometidos a una segunda votación, artículo por artículo, por lo que fue un proceso que generó múltiples enmiendas al proyecto inicial y que muchos de los miembros de las fracciones no estaban dispuestos a apoyar si no eran incluidas sus propuestas de enmienda; de ahí que el Ejecutivo vetara leyes que él mismo había propuesto.

ño.⁹ No obstante que la propuesta fue generada por uno de los actores políticos, se procuró incluir, a través de consultas públicas, a diferentes sectores de la sociedad. El resultado fue un tanto desolador: se creó un sinnúmero de iniciativas que se discutieron en el Congreso, pero sin el consenso suficiente para integrar una reforma integral. Por el contrario, los cambios fueron parciales, particularmente en materia electoral y judicial, olvidando la transformación del régimen, del sistema federal y las garantías sociales. En este escenario, y a pesar de que el presidente dejó en manos de los partidos la reforma del Estado, ésta no fue posible; además, la capacidad negociadora del Ejecutivo fue tan poco efectiva como la de su grupo en el Congreso.

Durante el primer trienio del gobierno de Calderón (2006-2009), la agenda legislativa del presidente abordó temas en torno a la reforma energética, a la rendición de cuentas, la seguridad pública y la justicia penal. La mayoría de estas propuestas fueron aprobadas por el Congreso en la medida en que el tamaño del partido en el gobierno alcanzó un índice de 0.41, lo que mejoró el control de las negociaciones en torno a las propuestas presidenciales. Sin embargo, pasada la elección de 2009, la composición del Congreso no fue de ninguna manera favorable para el presidente Calderón; el bajo índice se reflejó en el escaso éxito de las propuestas del gobierno federal: significativamente, la mayoría de los planteamientos de reforma constitucional quedaron sin efecto. Cabe mencionar que las temáticas de los proyectos enviados por el Ejecutivo, encabezado por Calderón Hinojosa,¹⁰ no tuvieron resonancia entre los

⁹ Las temáticas propuestas por la ley fijaban cinco temas básicos: Régimen de Estado y de Gobierno; democracia y sistema electoral; federalismo; reforma del poder judicial, y garantías sociales (Valencia, 2011: 68).

¹⁰ La propuesta concreta de reforma enviada el 15 de diciembre de 2009 al Congreso consistió en diez puntos que abordan; 1.- la elección consecutiva de los legisladores locales, alcaldes y regidores de los ayuntamientos, así como de los jefes delegacionales, con un límite de 12 años; 2.- Permitir la elección consecutiva de legisladores federales con un límite de 12 años; 3.- Reducir el número de integrantes en el Congreso. Reducir de cuatro a tres los senadores por entidad, en la Cámara de Diputados propuso pasar de 500 a 400 legisladores, de tal manera que 240 sean electos por el principio de mayoría relativa y 160 por representación proporcional; 4.- Aumentar de dos a cuatro el porcentaje mínimo de votos necesarios para que un partido conserve su registro y acceda al financiamiento público, 5.- Incorporar la figura de

actores políticos debido a lo polémico de los temas que debían abordar, como el mando único policial, la reforma laboral, o la reforma política, que no llegó a ser discutida por los partidos políticos.

En 2012 se presenta la segunda alternancia, con el regreso del Partido Revolucionario Institucional y, con él, de una mayoría más cómoda, pero sin el peso del pasado; es decir: el número de bancadas del partido del presidente representan 0.48 en alianza con el PVEM, cifra similar a la conseguida por el PRI en 1997, pero sin la alianza de otro grupo político y con una fragmentación mayor. En este escenario, la administración de Enrique Peña Nieto celebra un amplio acuerdo entre las fuerzas opositoras y el partido del presidente. Este convenio abre un escenario de oportunidad no sólo para imponer una agenda de gobierno, sino además para negociar una agenda legislativa acordada con el conjunto de las fuerzas políticas, dando paso al denominado *Pacto por México*. Para algunos autores, el convenio entre las fuerzas políticas significó el inicio de un proceso de coalición parlamentaria destinada a negociar una agenda de temas compartidos, donde se acordaron los contenidos, los tiempos de debate y las reformas constitucionales por aprobar (Escamilla, 2015). Si bien parecía que en ese momento el contexto favorecía la cooperación parlamentaria con el gobierno en turno, se debe mencionar que, dada la desproporción entre los pesos respectivos de las fuerzas políticas, se puede afirmar que la negociación no fue del todo equilibrada.

Durante este periodo podemos observar que el efecto del desequilibrio entre la oposición (ampliamente fragmentada) y el dominio del grupo parlamentario mayoritario, produjo la aprobación de ocho refor-

iniciativa ciudadana; 6.- Incorporar la figura de las candidaturas independientes a nivel constitucional para todos los cargos de elección popular; 7.- Adoptar un sistema de elección por mayoría absoluta, con segunda vuelta electoral para los comicios para elegir al mandatario de la República; 8.- Reconocer a la SCJN la atribución para presentar iniciativas de ley en el ámbito de su competencia; 9.- Crear la figura de las “iniciativas preferentes”, para que al inicio de cada primer periodo ordinario de sesiones el Poder Ejecutivo pueda presentar dos iniciativas al Congreso, las cuales deberán dictaminarse y votarse antes de que concluya el periodo, o en caso contrario se consideraría aprobada; y 10.- Establecer de manera expresa en la Constitución la facultad del Ejecutivo para presentar a las Cámaras observaciones parciales o totales a los proyectos de ley aprobados por el Congreso, así como al Presupuesto de Egresos de la Federación.

mas constitucionales en un plazo relativamente corto de 18 meses, bajo una coalición sobredimensionada¹¹ entre el PRI-PVEM, PAN y PRD durante el primer año del gobierno de Enrique Peña Nieto;¹² y el consentimiento del PRI y el PRD a favor de la reforma fiscal, y del PRI con el PAN en apoyo de la reforma política y energética.¹³ Aunque el soporte de las fuerzas políticas fue amplio y generoso para la aprobación del paquete de reformas, se debe recordar que el Pacto originalmente se componía de 95 propuestas, de las cuales 65 fueron incorporadas a siete proyectos de ley que abarcaron reformas en las siguientes materias: justicia penal; energética; hacendaria; educativa; laboral; financiera, y político electoral. Además, se debe mencionar que, a pesar de la amplia aceptación de los proyectos, la agenda de los partidos de oposición no fue del todo integrada, por ejemplo, en el ámbito laboral. Y la seguridad social extendida, el incremento salarial y la democracia interna de los sindicatos no fueron temas que se añadieran a la propuesta final; lo mismo sucedió en el ámbito político: el fuero, la segunda vuelta y el ministro de gabinete fueron temas que, si bien no se excluyeron del todo inicialmente, la negociación fue tan extendida que las reformas y algunos nombramientos no lograron concluir su discusión durante el sexenio priista.

¹¹ Existen dos tipos de coaliciones parlamentarias: las coaliciones mínimas ganadoras con el número necesario de legisladores para aprobar legislación constitucional y/o secundaria; y las coaliciones sobredimensionadas, como el conjunto de partidos que participan en la coalición más allá del número suficiente para aprobar legislación.

¹² Las reformas apoyadas por todos los partidos cubren el tema educativo, telecomunicaciones, transparencia, finanzas, y endeudamiento de las entidades federativas (Castellanos, 2016).

¹³ Por ejemplo, la reforma laboral y energética fueron las que menor respaldo consiguieron en la Cámara baja: 351 y 354 votos, respectivamente; la reforma educativa fue la de mayor consenso con 423 votos; la política electoral y la de telecomunicaciones, así como la de competencia económica, fueron respaldadas con 400 votos cada una (Cámara de Diputados [LXII Legislatura], 2014). En el Senado como colegisladora, dichas reformas tuvieron mayor consenso aún: la reforma laboral obtuvo 100 votos de 128; la de telecomunicaciones, 113, de tal manera que, en promedio, las reformas obtuvieron el apoyo de 114 senadores de 128, lo que significa un apoyo sobredimensionado que potenció la legitimidad del gobierno hasta ese momento (Secretaría de Gobernación, 2022).

En la tercera alternancia (2018-2024), el voto ciudadano favorece a la coalición de izquierda liderada por la figura de Andrés Manuel López Obrador, quien consigue la mayoría absoluta mediante la alianza electoral de Morena, PT y PES, además de la adición del PVEM a la coalición parlamentaria; una vez en el Congreso, en donde el Ejecutivo consigue el poder partidario que le otorga el 63.3% de los asientos parlamentarios, así como el poder de agenda y la capacidad para influir de manera directa mediante sus representantes en el Congreso (los líderes de partidos mayoritarios y sus aliados), todo ello coadyuva a mitigar los efectos de la separación de poderes e induce a los legisladores a cooperar mediante la negociación y la demanda de beneficios parroquiales propuestos por los legisladores en lo individual.

En esta etapa, la agenda gubernamental se muestra amplia y con profundos cambios en el ámbito social, de seguridad y de reorientación presupuestal, a la par que frena la iniciativa privada en la generación de energía eléctrica e hidrocarburos. Casi al término de la legislatura del primer trienio del presidente López Obrador, llama la atención el incremento inusitado del número de iniciativas presentadas por los facultados para legislar (11 006), donde se destacan los legisladores como los más prominentes; contrariamente, el Ejecutivo resulta ser el actor legislativo con el menor número de propuestas, en comparación con sus antecesores, como lo muestra el cuadro 6. Ello significa que el Ejecutivo ha dejado en manos de su representación en el Congreso la tarea de legislar y negociar su agenda. De tal manera, el número de propuestas de ley aprobadas en el Congreso por la coalición gubernamental, ascendió a 200 leyes (secundarias y constitucionales); al mismo tiempo, la negociación para el aval de dichas iniciativas fue la aprobación por parte de la agenda de los partidos de la alianza opositora. Tal es el caso del PAN, con 117 iniciativas aprobadas, siete más que en el periodo anterior y casi el doble de las presentadas durante los gobiernos panistas; de las 68 iniciativas aprobadas al Partido Revolucionario Institucional con apenas 14 senadores y 45 diputados. Hay que mencionar asimismo las 53 iniciativas de Movimiento Ciudadano y las 32 del PRD como los partidos del bloque opositor más pequeño, pero con amplia incidencia al formar parte de la coalición opositora. Ello revela el formato de negociación entre los grupos parlamentarios (Secretaría de Gobernación, 2022a).

Si bien la agenda gubernamental en el Congreso ha sido exitosa gracias a la estrategia de negociación entre los grupos políticos, es importante señalar que los grupos opositores han impugnado diversas normativas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación de la Nación (SCJN) por considerarlas anticonstitucionales; por ejemplo, en 2020 la Cámara de Diputados promueve una acción de inconstitucionalidad en contra del acuerdo presidencial para disponer de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública; de igual forma los órganos autónomos, como los más afectados por los recortes presupuestales y las medidas legislativas aprobadas, han promovido controversias constitucionales: impugnaron los recortes a la Comisión Federal de Competencia Económica, al Instituto Federal de Telecomunicaciones y al Instituto Nacional Electoral. Igualmente han promovido controversias constitucionales a la reforma a la Ley de la Industria Eléctrica, la Ley de Hidrocarburos, la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, la Ley General de Educación, la Ley de Extinción de Dominio, la Ley de Seguridad Nacional y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, como las más visibles. En conjunto, la SCJN tiene que resolver 10 acciones de inconstitucionalidad y 15 controversias constitucionales, además de cientos de amparos que responden a los litigios interpuestos que reclaman la inconstitucionalidad de las decisiones tomadas por el gobierno, la invasión de competencias entre los órganos de gobierno o el abuso de facultades (SCJN, 2022). Es decir, los poderes partidarios y de agenda con los que actualmente cuenta el presidente López Obrador, en parte han sido descompensados por los controles judiciales a los que está sometido el Ejecutivo.

De acuerdo con el contexto en que se han desenvuelto los actores políticos antes mencionados, tenemos que dentro del Congreso mexicano es posible identificar tres situaciones en curso:

- 1) *Parálisis legislativa*. Tiene lugar cuando el partido dominante se encuentra en la oposición, y el partido en el gobierno es segunda fuerza. Esta dinámica la podemos localizar en los segundos trienios de los gobiernos panistas.
- 2) *Disfuncionalidad legislativa*. Se debe a que las alianzas no son estables ni duraderas; cuando la oposición no mantiene el dominio, pero tampoco el partido en el gobierno, situación que le impide tomar decisiones gubernamentales a largo plazo o lo circunscribe

a cuestiones particulares, como en los primeros trienios de los gobiernos de Vicente Fox y Felipe Calderón, así como el segundo de Enrique Peña Nieto.

- 3) *Cooperación desequilibrada*. Se presenta cuando el partido en el gobierno domina, tiene la capacidad de impulsar su agenda convenida con los grupos opositores, pero sin acuerdos permanentes, dado que los grupos pactados no logran incluir gran parte de sus propuestas.

Conclusiones

El trabajo demostró cómo la relación de poderes entre gobiernos unificados y fragmentados mantiene una variación que depende no sólo de los poderes partidarios del presidente, sino de los escenarios que se manifiestan en el seno del Congreso. Por un lado, los poderes formales del presidente se redujeron a tal grado que su capacidad de persuadir a los actores políticos se ha visto cuestionada; por el otro, el equilibrio de poderes produjo riesgos en la toma de decisiones, a tal punto que la negociación se convirtió en la acción cotidiana a fin de evitar la ingobernabilidad y el obstruccionismo de las políticas, incluso en gobiernos unificados.

La preponderancia del partido dominante en el Congreso es de suma importancia, dado que la tarea legislativa no es ya una tarea concentrada en la figura del presidente sino una colegiada representada por las coaliciones partidistas. El partido dominante ha sido determinante en la conducción de la agenda y en la aprobación de legislación relevante para la agenda gubernamental.

La condición de los partidos de oposición (en particular cuando el partido opositor es el dominante) para aprobar iniciativas del presidente fue la modificación de la propuesta original, lo que en un momento dado creó fricciones entre los poderes y los grupos políticos.

El partido del presidente dejó de ser un sancionador de leyes formuladas por él para convertirse él mismo en procreador de iniciativas.

Cuando carecía de mayoría, el partido en el gobierno se convirtió en conciliador de propuestas gubernamentales y de las suyas propias; la aprobación de cualquier iniciativa ha requerido de la formación de coaliciones, las cuales han sido posibles gracias a la cooperación de todos los

partidos, pero sobre todo con el partido más afín, generando coaliciones sobredimensionadas en la mayoría de los casos.

Las coaliciones formadas en torno a las propuestas generadas en el Congreso no fueron lo suficientemente amplias y homogéneas para mantener el apoyo del conjunto de legisladores individuales. Así, aun cuando los legisladores se presentan como los agentes de las estrategias partidistas, amplían o reducen su apoyo en función de la capacidad de los actores para implantar sus propias agendas políticas.

Los partidos grandes favorecieron con su voto a la mayor parte de las iniciativas. La estrategia de éstos respondió a acciones electorales, por lo que en algunos casos retiraron su apoyo a aquellas iniciativas que suponían costos electorales, como las reformas estructurales, y apoyaron más las de carácter social o protocolarias.

Finalmente, la transición del partido dominante del PRI a Morena, ha supuesto la reconfiguración de las coaliciones; pero a diferencia del dominio ejercido por el PRI, actualmente el peso de la oposición es sumamente limitado, lo que permite suponer la posibilidad del reingreso de un gobierno unificado y una oposición débil y fragmentada que ha podido intercambiar la aprobación de la agenda gubernamental por la propia; pero la posibilidad de controles judiciales es una variante importante de control extraparlamentario al que los actores políticos han recurrido para limitar las acciones gubernamentales ante el desequilibrio mayoritario.

Bibliografía

- Altman, D., y A. Pérez (2001), “Assessing the Quality of Democracy: Freedom, Competitiveness, and participation in Eighteen Latin American Countries”, en *Democratization*, núm. 92, pp. 85-100, recuperado de <<https://acortar.link/D0P5AS>>.
- Cámara de Diputados (LXII Legislatura) (2014), “Listado de votaciones por periodo: Primer periodo de sesiones extraordinario del segundo receso del segundo año”, en *Cámara de Diputados*, recuperado de <<https://acortar.link/bJBZOx>>.
- Cámara de Diputados (LXV Legislatura) (2021), “Reformas Constitucionales por Decreto en orden cronológico”, en *Cámara de Diputa-*

- dos, recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_crono.htm>.
- _____ (2022a), *Gaceta Parlamentaria*, recuperado de <<http://gaceta.diputados.gob.mx/>>.
- _____ (LXV Legislatura (2022b), “Tus Diputados”, en *Honorable Cámara de Diputados*, recuperado de <<https://acortar.link/C66uHm>>.
- Casillas, C. (2001), “Gobierno dividido en México: entre la pluralidad y la eficacia”, en *Revista de Estudios Políticos (nueva época)*, núm. 113, pp. 75-100.
- Castellanos, R. (2016), *La reforma político-electoral de 2014. Diagnóstico, primeros resultados y principales desafíos*, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, LXIII Legislatura, México.
- Chasqueti, D. (2001), “Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación”, en *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso), recuperado de <<https://acortar.link/C3UyOQ>>.
- Diario Oficial de la Federación (DOF)* (2021a), “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, en *DOF*, recuperado de <<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>>.
- _____ (2021b), “Ley Orgánica del Congreso de la Unión”, en *DOF*, recuperado de <<https://acortar.link/YcfLJ2>>.
- _____ (2022), “Ley General de Partidos Políticos”, en *DOF*, recuperado de <<https://acortar.link/A5WfDE>>.
- Escamilla, A. (2015), “Gobierno de coalición y ratificación del gabinete presidencial”, en M. González y A. Escamilla (coords.) *El nuevo sistema político electoral mexicano en 2015*, Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), México.
- Instituto Nacional Electoral (INE) (2012), “Cámara de Senadores – 2012: Distribución de cámara de senadores en elecciones de 1991 a 2012”, en *Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones Federales 2014-2015*, recuperado de <<https://acortar.link/mdmIVA>>.
- _____ (2015), “Cámara de Diputados – 2015: Distribución de cámara de diputados en elecciones de 1991 a 2015”, en *Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones Federales 2014-2015*, recuperado de <<http://sicef.ine.mx/camdiputados.html?p%C3%A1gina=1>>.

- _____ (2018), “Concluye el INE la integración del Congreso de la Unión”, en *Central Electoral*, recuperado de <<https://acortar.link/O7wOvr>>.
- Jiménez, M. (2006), *La oposición parlamentaria en México. Su rendimiento en gobiernos de mayoría dividida*, Miguel Ángel Porrúa, México.
- Molinar, J. (1991), “Counting the Number of Parties: An Alternative Index”, en *American Political Science Association*, vol. 85, núm. 4, pp. 1383-1391.
- Reniu, J. (2008), “Los gobiernos de coalición en los sistemas presidenciales de Latinoamérica: elementos para el debate”, en Documentos CIDOB, núm. 25, Barcelona, pp. 5-32, recuperado de <<https://acortar.link/i85L52>>.
- Sartori, G. (1999), *Partidos y sistemas de partidos: marco para un análisis*, Alianza, Madrid.
- Secretaría de Gobernación (2022), *Sistema de Información Legislativa*, recuperado de <<https://acortar.link/NatxtK>>.
- Shugart, S. (1995), “The Electoral Cycle and Institutional Sources of Divided Presidential Government”, en *The American Political Science Review*, vol. 89, núm. 2, pp. 327-343.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) (2002), “Controversia Constitucional 32/2002”, en SCJN, recuperado de <http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/3/2004/9/3_70946_0.doc>.
- _____ (2004), “Controversia Constitucional 109/2004”, en SCJN, recuperado de <<https://acortar.link/kW154A>>.
- _____ (2022), *Portal de estadística judicial-Controversia Institucional Explorador*, recuperado de <<https://acortar.link/nDguQI>>.
- Valadés, D. (2005), *El gobierno de gabinete*, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) / Instituto de Investigaciones Jurídicas, México.
- Valencia, L. (2008), “Reforma del Estado para la gobernabilidad democrática en México”, en *Política y Cultura*, núm. 29, UAM, pp. 11-39, recuperado de <<https://acortar.link/uhH9Mi>>.
- _____ (2011), “Representación, decisiones legislativas y ciudadanía”, en *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, núm. 10, Sociedad Mexicana de Estudios Electorales A. C. (SOMEE), pp. 61-78, recuperado de <<https://acortar.link/OUKK0s>>.

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL CONTROL DE LA CORRUPCIÓN: UNA PROMESA QUE EL RÉGIMEN NO QUIERE CUMPLIR

Nancy García Vázquez

Integrar la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas ha sido una de las demandas más persistentes en el Estado mexicano. Por momentos, el régimen político muestra una mayor disposición a implementar mecanismos de la mano de activistas y organizaciones. Sin embargo, una constante es que la inclusión de la ciudadanía se da con cuentagotas, y a veces también se verifican retrocesos.

Este capítulo analiza la participación ciudadana en el control y combate de la corrupción a partir de la creación del Comité de Participación Ciudadana (CPC), del Sistema Nacional Anticorrupción.

A partir de esta experiencia, queremos mostrar cómo se estructura un modelo de participación ciudadana del tipo *top-down*, en donde se coloca a las personas en lo alto de la pirámide institucional para el control de la corrupción. Bajo este enfoque, la ciudadanía es puesta a la cabeza de un complejo modelo de coordinación institucional descentralizado. Esta experiencia es única dentro de los esquemas de participación ciudadana, justamente por su grado de institucionalización, por su nivel de interrelación y por los recursos asignados.

Para analizar este caso como uno de los diseños *top-down* más innovadores en la lucha contra la corrupción en México, nos concentraremos en revisar su origen, estructura, mecanismos y resultados. Se realiza un

análisis institucional basado en su marco normativo, así como en la literatura especializada.

Una conclusión general sostiene que el CPC, si bien es un diseño novedoso, carece de consistencia en el proceso de implementación que se observa a partir de la dinámica gubernamental, la cual limita los alcances de la participación ciudadana en la gestión de la corrupción. Así, la participación ciudadana se incorpora en la co-creación, pero queda excluida de la investigación y en la sanción de los hechos o delitos de corrupción.

Finalmente, también en este capítulo haremos un balance de cómo el desarrollo institucional de los CPC vive un proceso de estancamiento promovido por los propios actores del régimen político actual.

Introducción

En las dos últimas administraciones, el gobierno mexicano se ha dicho promotor de la participación ciudadana en el combate a la corrupción. En el discurso gubernamental, la ciudadanía aparece como el actor principal para denunciar, investigar y coordinar las distintas políticas orientadas a disminuir los hechos y delitos de corrupción.

La incorporación de la ciudadanía a las acciones anticorrupción obedece a una gran presión internacional y social para disminuir este fenómeno. Así, por ejemplo, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), Transparencia Internacional o la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés) se pronuncian constantemente porque México desarrolle muchas más capacidades institucionales en la materia.

Paralelamente, diversos grupos de la sociedad civil mexicana, como la Red por la Rendición de Cuentas, Transparencia Mexicana, y México Evalúa, entre muchas otras, han puesto en evidencia importantísimos hechos y delitos de corrupción en todos los órdenes de gobierno, a la vez que formulan propuestas de diseño institucional y política pública para disminuir la corrupción.

Ante estas presiones, el régimen político mexicano ha sido ambivalente a la hora de promover la incorporación plena de la ciudadanía. En

este capítulo analizamos el caso del CPC en el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA). Este caso es relevante porque es el diseño institucional más innovador de inclusión ciudadana en las acciones gubernamentales.

El complejo diseño del Sistema Nacional Anticorrupción privilegió en la forma a la inclusión ciudadana. Actualmente, quienes integran el CPC tienen la posibilidad de presidir al SNA por un año y formar parte de la Comisión Ejecutiva. La presidencia del CPC tiene como función principal promover la coordinación entre dependencias de muy distinta naturaleza y con una historia organizacional diferente. Quienes participan en la Comisión Ejecutiva pueden incidir en el diseño e implementación de planes, programas y acciones para controlar la corrupción.

Sin embargo, el CPC en su conjunto no tiene elementos vinculatorios ni de ningún tipo de obligatoriedad y observancia sobre el resto de los actores del sistema y sobre la administración pública federal. Por lo tanto, su incidencia depende de procesos externos.

Asimismo, está la falta de voluntad política. Se anunció su creación con optimismo, pero desde el propio régimen político se ha frenado su desarrollo. En la primera sección de este capítulo abordaremos conceptualmente las características de las estrategias y los modelos anticorrupción, a fin de explicar el caso mexicano. En la segunda parte analizaremos el desarrollo institucional del CPC. En la tercera parte presentamos una discusión sobre las inercias que han disminuido la efectividad del SNA. Por último, expondremos nuestras conclusiones.

Modelos y estrategias anticorrupción

La mayoría de las definiciones de corrupción suelen presentarla como una conducta no deseable. Nye (1967: 149) precisa que la corrupción es un comportamiento que se desvía de los deberes formales de un rol público, debido a la obtención de ciertas ganancias o de un status (personal, familiar, privado). Otros más, como Ackerman (2008), sostienen que la corrupción es el uso de los cargos públicos para beneficios personales. Esta autora añade que ciertos diseños institucionales permiten que de manera legítima existan beneficios privados para los políticos y la burocracia.

Rothstein (2011) señala que la definición de corrupción como captura de los cargos públicos es incompleta, pues también es necesario considerarla un acto de imparcialidad desde las propias autoridades públicas. En la corrupción no sólo se capturan los puestos o los recursos, también importan las decisiones.

Khan, Andreoni y Roy (2016) añaden que la corrupción involucra conductas que implican diferentes tipos de violaciones a la legalidad cometidas por la burocracia, los políticos y los empresarios; ello da como resultado el mal uso del poder para beneficios privados. Estos autores también señalan que existe una fuerte correlación entre la corrupción y un marco —y desempeño— institucional débil que tiene impactos negativos en los derechos de propiedad y en las reglas formales de los políticos.

Beyerle (2014) señala que la corrupción va más allá de una conducta: debe ser entendida como un sistema. El sistema facilita que el poder público sea apropiado para beneficios tanto privados como colectivos o políticos. En ese sentido, la corrupción involucra un conjunto de relaciones —algunas evidentes, otras ocultas— donde los intereses creados pueden operar verticalmente dentro de una institución, o bien pueden operar de manera horizontal a través de las esferas política, social y económica.

Existe un cuerpo teórico muy consolidado, quizás el dominante entre las diversas corrientes, que identifica los mecanismos causales de la corrupción a partir de la racionalidad.

Desde esta perspectiva, la corrupción se explica a través de distintos modelos de racionalidad en el comportamiento de los individuos y la sociedad. Uno de estos modelos dominantes es el de la acción colectiva, en el cual los individuos actúan persiguiendo más sus propios intereses que los bienes comunes (Köbis *et al.*, 2016).

Otra de las escuelas afirma que la corrupción puede ser entendida a partir de las asimetrías en las conductas modeladas en la teoría del principal-agente. Se trata de relaciones basadas en un contrato, que redefine los roles del principal y del agente. La diversidad de intereses origina, fuera del contrato, conductas que causan otros problemas (asimetrías de información, riesgo moral, etcétera) y ponen en riesgo el cumplimiento de la norma (Klitgaard *et al.*, 2000; Ahmad, 2002).

Y finalmente, un problema de coordinación. Aquí se pone de manifiesto cómo diferentes expectativas de los agentes pueden alterar el funcionamiento de las instituciones. Así pues, la corrupción es vista como un problema de coordinación, por cuanto pueden existir reglas no escritas (instituciones informales) que terminan por imponer una nueva lógica a las reglas escritas (instituciones formales) (Berninghaus *et al.*, 2013).

A partir de estos modelos se han desarrollado estrategias y políticas para el control de la corrupción. De manera consecuente, estas estrategias parten del supuesto de que las instituciones deben generar incentivos para promover conductas deseables (integridad, ética, imparcialidad, transparencia, honestidad, etcétera) e inhibir las conductas no deseables (abuso de poder, tráfico de influencias, clientelismo, nepotismo, entre otras).

Khan, Andreoni y Roy (2016) refieren que las estrategias anticorrupción convencionales han intentado atacar la corrupción mejorando el comportamiento a través de la promoción del cumplimiento de las normas en todos los ámbitos y, en particular, las que regulan a los funcionarios públicos.

De acuerdo con estos autores, existen dos enfoques convencionales anticorrupción. El primero de ellos se orienta hacia el fortalecimiento del Estado de derecho y a la aplicación de los derechos de propiedad.¹ Una segunda estrategia está fundamentada por la teoría del principal-agente bajo el argumento de que las asimetrías de la información de la burocracia pueden hacer que se desvíen los objetivos públicos en función del interés propio de los funcionarios. Lógicamente, este enfoque trata de modificar el comportamiento de los burócratas con cambios en los incentivos, por ejemplo, mejores salarios, sistemas de monitoreo y más sanciones (Klitgaard, 1988; Campbell y Göritz, 2013; Dimant y Schulte, 2015).

¹ Esta estrategia se fundamenta en la evidencia de que existen correlaciones entre las características institucionales de las sociedades, por ejemplo, el Estado de derecho y sus niveles de corrupción (Ades y Tella, 1996; Rauch y Evans, 2000).

Hollyer (2012) advierte que las iniciativas anticorrupción no suelen afectar directamente la corrupción en sí. Esto se debe a que la corrupción no sólo es multicausal, sino porque muchas de las actividades suceden más allá del alcance directo del Estado. En ese sentido, Hollyer señala que las iniciativas anticorrupción buscan alterar las conductas mediante incentivos y los beneficios esperados, y al mismo tiempo deben incrementar la probabilidad de detección.

Así, un enfoque realista asume las limitaciones para controlar todos los eslabones de la cadena causal de la corrupción. Sin embargo, los enfoques teóricos tienen nuevas posibilidades de desarrollo si se piensa que las estrategias anticorrupción deben ir más allá de la mera conducta de la burocracia.

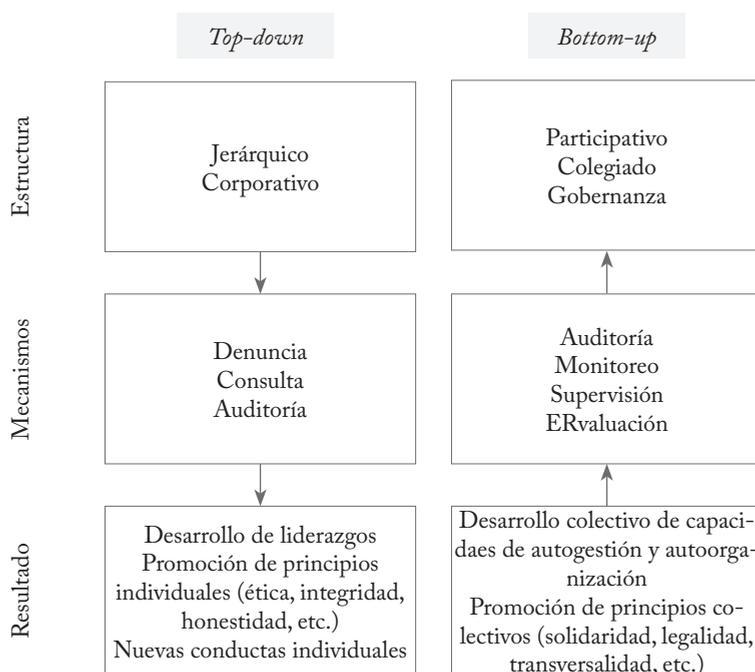
En este trabajo nos interesa señalar que también debe pensarse en cómo las instituciones anticorrupción pueden incorporar a la ciudadanía. En ese sentido, señalamos dos estrategias que tienen este objetivo: una es denominada “de arriba-hacia-abajo” (*top-down*), y otra, “abajo-hacia-arriba” (*bottom-up*). Cada una de estas estrategias obedece a lógicas de dirección, intervención y acción entre gobierno y ciudadanía. Ambas estrategias han sido ampliamente discutidas en todos los campos de disciplinas como administración pública o políticas públicas.

Las estrategias *top-down* se basan en una estructura jerárquica donde el gobierno incluye a los ciudadanos en el proceso de formulación o implementación de las políticas anticorrupción. Fundamentalmente, se desarrollan mecanismos de consulta, denuncia o auditoría. Sin embargo, el gobierno determina las condiciones de participación de la ciudadanía en muchos aspectos: en los tiempos, en las formas y en los alcances.

La participación ciudadana tiene como propósito evidenciar los actos y a los actores de la corrupción. Por ejemplo, la denuncia expone el comportamiento corrupto de los funcionarios públicos, el ejercicio de la discrecionalidad en su actuación, el abuso del poder o los beneficios personales que conllevan estas conductas. En correspondencia, los gobiernos o las agencias anticorrupción suelen reconocer o premiar la participación cívica. Sin embargo, no debe perderse de vista que la ciudadanía no tiene capacidad directa para activar los castigos o sanciones, por lo que la conclusión de la rendición de cuentas se ejecuta a través de otros funcionarios públicos de mayor jerarquía.

Con este tipo de estrategias se busca un control de la corrupción a través de reglas que fomenten la integridad y la honestidad. De hecho, algunas estrategias impulsan el desarrollo de liderazgos sobre esos principios a través del mérito individual o de los consejos o estructuras corporativas. A través de esas estrategias se pretende que la actividad de la burocracia sea más transparente y orientada hacia la rendición de cuentas constante. Incluso la rotación de cargos o la supervisión continua de las decisiones y los procesos, forman parte de los mecanismos para inducir nuevos comportamientos en las élites de la burocracia. Con ello se espera que disminuyan prácticas discrecionales, se frenen los sobornos y cualquier conducta que pueda afectar un liderazgo anticorrupción.

DIAGRAMA 1
Estrategias Top-down y Bottom-up



Fuente: Elaboración propia con base en consideraciones de Van Meerkerk (2019).

Por su parte, el enfoque de abajo-hacia-arriba, *bottom-up*, establece formas y espacios de colaboración en los que los ciudadanos son líderes o poseen facultades vinculantes en el diseño, implementación y evaluación de las estrategias anticorrupción. En este enfoque, la participación de la ciudadanía puede verificarse antes del diseño de las políticas anticorrupción; es decir: es por la iniciativa o las presiones de los grupos de la sociedad civil que el gobierno activa estrategias. Así se recuperan las capacidades de auto-organización o de autogestión de la propia sociedad civil para impulsar las estrategias. Incluso las propias organizaciones ciudadanas pueden estar orientadas a definir las condiciones de participación con el gobierno, lo cual sin duda le da un enorme poder de agenda.

TABLA 1
Análisis institucional de las estrategias anticorrupción

| <i>Categoría</i> | <i>Componentes</i> | <i>Elementos de observación</i> |
|------------------|---|---|
| Origen | Justificación y formalización de la estrategia | Consistencia en su diseño e institucionalización. |
| Estructura | <i>Top-down</i> o <i>Bottom up</i> | Formas de selección y participación. Estructura organizativa. Vinculación institucional. |
| Mecanismos | Herramientas para la promoción e implementación de las estrategias anticorrupción | Diseño y alcances de las herramientas como mecanismos anticorrupción y para la rendición de cuentas. |
| Resultados | Capacidades e incidencia | Generación de capacidades (individuales o colectivas). Contribución a las acciones anticorrupción. |

Fuente: Elaboración propia.

Sin embargo, también pueden tener lugar estrategias de esta naturaleza promovidas por el propio gobierno. Estas estrategias pueden estar cimentadas en la co-creación de iniciativas y acciones, o bien en la co-producción de capacidades de monitoreo, auditoría, supervisión o evaluación. Serra (2011) dice que existen tres razones por las que, por ejemplo, el monitoreo es más efectivo en este esquema: 1) los beneficiarios de los servicios públicos probablemente tienen mejor información sobre la corrupción; 2) ellos pueden tener incentivos más fuertes para monitorear a los proveedores de servicios a fin de evitar los costos generados por la corrupción, y 3) los funcionarios públicos pueden sufrir costos no monetarios más altos cuando son monitoreados por miembros de su comunidad, debido al temor de recibir desaprobación social y sanciones formales o informales. A continuación, se comparan las características de las estrategias *top-down* y *bottom-up*.

A partir de la clasificación y caracterización de las estrategias anticorrupción, desde el punto de vista organizativo, nos interesa identificar elementos para el caso del Comité de Participación Ciudadana del SNA. A continuación, se presentan estos elementos y se describe su contenido.

A partir de estos cuatro elementos: origen, estructura, mecanismos y resultados, se propone analizar la participación ciudadana en las estrategias anticorrupción. En este punto hay que hacer varias precisiones.

- 1) Las estrategias son modelos analíticos, pero no son excluyentes; pueden combinarse o alternarse.
- 2) No existe una valoración cuantitativa o cualitativa de las estrategias *top-down* o *bottom-up*. Es decir, no se pretende señalar que alguna es mejor o peor que la otra. En todo caso, se contrastan los alcances del diseño organizacional de cada estrategia.
- 3) Las categorías permiten en su conjunto describir el nivel de institucionalización y de incidencia de cada una de las estrategias.
- 4) Los mecanismos tampoco son excluyentes, aunque algunos pueden predominar más en una determinada estrategia.
- 5) A partir de este análisis, es posible observar áreas de oportunidad en la incorporación de la participación ciudadana.

- 6) Se asume que la participación ciudadana en las estrategias no es estática; puede ser modificada durante la implementación de las mismas.

En las siguientes secciones se expone el origen y evolución del CPC a partir de estas categorías de análisis. Se comienza con el origen de cada estrategia, se revisan su estructura y sus mecanismos, y se presentan algunos de sus resultados.

El Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción: un diseño top-down

En esta sección nos interesa mostrar que la creación del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción puede caracterizarse como una estructura *top-down*, con ciertas particularidades que aquí se van a exponer.

Por consistencia con las categorías de análisis definidas en la sección anterior, se presentará una descripción del origen del CPC; posteriormente haremos referencia a su estructura y a sus mecanismos. Finalmente, se presentarán algunos de los resultados obtenidos.

Origen del CPC

La concepción del Comité de Participación Ciudadana está vinculada a la discusión acerca de cómo incorporar a la ciudadanía en el control de la corrupción. En primer lugar, en 1996 se firmó la Convención Interamericana Contra la Corrupción (CICC) promovida por la Organización de Estados Americanos y la OCDE.

El artículo XIV, relativo a la asistencia y cooperación, refiere que los Estados deben intercambiar experiencias por medio de acuerdos y reuniones entre los órganos e instituciones competentes; de hecho, deben poner especial atención a las formas y métodos de participación ciudadana en la lucha contra la corrupción.

Posteriormente se estableció un mecanismo de seguimiento que se firmó en 2001. Más adelante, en 2003, la Convención de las Naciones

Unidas contra la Corrupción, en su artículo 13, estableció que los Estados parte deberían adoptar medidas adecuadas para:

Fomentar la participación activa de personas y grupos que no pertenezcan al sector público, como la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones con base en la comunidad, en la prevención y la lucha contra la corrupción, y para sensibilizar a la opinión pública con respecto a la existencia, las causas y la gravedad de la corrupción, así como a la amenaza que ésta representa [Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (ONUDD), 2004].

De manera muy concreta, la ONUDD (2004) sugirió una serie de medidas para incluir la participación ciudadana en el combate de la corrupción. Dichas medidas son 1) aumentar la transparencia y promover la contribución de la ciudadanía a los procesos de adopción de decisiones; 2) garantizar el acceso eficaz del público a la información; 3) realizar actividades de información pública para fomentar la intransigencia con la corrupción, así como programas de educación pública, incluidos programas escolares y universitarios; 4) respetar, promover y proteger la libertad de buscar, recibir, publicar y difundir información relativa a la corrupción; 5) garantizar el respeto de los derechos o la reputación de terceros; 6) salvaguardar la seguridad nacional, el orden público, o la salud o la moral públicas.

Las formalizaciones de las distintas instancias gubernamentales para el control de la corrupción se llevaron a cabo durante el sexenio de Enrique Peña Nieto (2012-2018). Como candidato a la Presidencia de la República por la Alianza Partido Revolucionario Institucional (PRI)-Partido Verde Ecologista de México (PVEM), Peña Nieto propuso la creación de la Comisión Nacional Anticorrupción. De hecho, esta propuesta se presentó en el llamado “Compromiso por México”, el 30 de marzo de 2012 (Redacción *Animal Político*, 2012).

Posteriormente al triunfo electoral de Peña Nieto, en noviembre de ese año, se presentó una iniciativa para crear la Comisión Nacional Anticorrupción, la cual fue promovida por los grupos parlamentarios de PRI y PVEM en el Senado. Esta Comisión Nacional sería una “un órgano de carácter estrictamente técnico y profesional”, para prevenir, investigar y sancionar los actos de corrupción en materia administrativa cometidos

por los servidores públicos de la federación, así como por cualquier particular, fuera persona física o moral (Pérez, 2019).

Aquí quisiéramos destacar que, en términos de la participación ciudadana, esta iniciativa sólo contemplaba la posibilidad de que se promovieran denuncias a través de los denominados Reportes Ciudadanos. Complementariamente, en la estructura de la Comisión se propuso la creación del Consejo Nacional por la Ética Pública, como un órgano de carácter interinstitucional encargado de promover acciones para fortalecer el comportamiento ético de la sociedad y coordinar las instancias de gobierno encargadas de prevenir y combatir la corrupción en toda la república.

Este antecedente es importante en términos de los actuales CPC, dado que incorporaba a “ciudadanos que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas y el combate a la corrupción”. Sin embargo, de acuerdo con Pérez (2019), no se definía cuántos ciudadanos y cuál era el mecanismo de selección. Sólo se señalaba que este Consejo estaría presidido por el titular del Poder Ejecutivo e incluiría la presencia del presidente del Senado, el presidente de la Cámara de Diputados, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el presidente de la Comisión Nacional Anticorrupción (secretario técnico), el secretario de Gobernación, el secretario de Hacienda y Crédito Público, el procurador general de la República, el secretario de Educación Pública, los 31 gobernadores y el jefe de gobierno del Distrito Federal, el auditor superior de la Federación y el presidente del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos.²

Ese mismo año, los senadores perredistas propusieron la creación de la Agencia Nacional para el Combate a la Corrupción, la cual fue pensada desde su origen como un órgano constitucional autónomo para la prevención, combate, investigación y persecución de los actos de corrupción en la federación, las entidades federativas y los municipios.

² La Comisión Nacional Anticorrupción (CNA) sería el antecedente de la Fiscalía Especial para el Combate a la Corrupción. Si bien se promulgó el decreto para su creación, éste órgano no se instituyó.

Por lo que se refiere a la participación ciudadana, proponía, según Pérez (2019), dos mecanismos. En el primero se le otorgaba la posibilidad de formar parte del proceso de selección de siete fiscales nombrados por el Senado de la República a propuesta ciudadana, por un término de siete años, sin posibilidad de reelección. En el segundo mecanismo, del mismo modo que el Consejo Nacional Anticorrupción (CNA), se proponía crear un Consejo Consultivo Ciudadano de la Agencia, como un órgano con capacidad para revisar la actuación de la Agencia y emitir recomendaciones a toda dependencia o entidad pública en los tres niveles de gobierno.

Una innovación en este diseño fue la introducción de un sistema de cuotas con el fin de favorecer la igualdad de género y la participación de profesionistas jóvenes; debía integrarse con al menos 40% de consejeros de un mismo género, y con 20% de jóvenes. Este Consejo estaría integrado por 10 ciudadanos cuya duración en el cargo sería de cinco años. Podían ser ratificados una sola ocasión.

Estas iniciativas fueron presentadas en un contexto político donde la corrupción pública en el grupo más cercano al presidente Enrique Peña Nieto (2012-2018), fue particularmente denunciada.

Desde la academia y desde la sociedad civil cobró fuerza la idea de no crear más instituciones fragmentadas e inconexas. Ibarra (2020) refiere que existió un conjunto de organizaciones públicas y privadas que pugnarón por la creación del Sistema Nacional Anticorrupción.

Este autor refiere que hubo una etapa donde se integró una Coalición Promotora formada por Transparencia Mexicana y el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), a través del impulso a la campaña #3de3. Una segunda coalición se organizó para la redacción de las iniciativas de las leyes secundarias del SNA y Ley General de Responsabilidades Administrativas. Aquí había representantes de instituciones académicas, como el Instituto Tecnológico Autónomo de México, el Centro de Investigación y Docencia Económicas, el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, y la Universidad Nacional Autónoma de México, así como centros de pensamiento, como IMCO, México Evalúa, y el Centro de Estudios Espinosa Yglesias. Este grupo recolectó firmas para presentar una iniciativa ciudadana con las citadas reformas. Incluso se anexaron, por parte del sector privado, la Confe-

deración Patronal de la República Mexicana (Coparmex), Cinépolis, así como integrantes del IMCO y el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM) (Ibarra, 2020: 98).

Por su parte, la Red por la Rendición de Cuentas, un colectivo de más de 50 instituciones, llevó a cabo el seminario “Combate a la corrupción: balance para una propuesta”, en 2013, año en que también surgieron importantes ideas base para el diseño institucional del SNA. Dice Ibarra que la “Red por la Rendición de Cuentas (RRC) es auspiciada por el Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. (CIDE) y por la Fundación Hewlett, principalmente” (Ibarra, 2020: 106).

La RRC, al agrupar a tantas organizaciones, cuenta con mayor capacidad de movilización de recursos hacia las estrategias o mecanismos para lograr sus objetivos. De igual forma, al ser parte del CIDE, sus integrantes tienen la posibilidad de coordinarse con distintos actores de otros centros de pensamiento, como México Evalúa o Causa en Común (Ibarra, 2020: 106-107).

En marzo de 2014 se creó la Fiscalía Especializada en materia de Delitos relacionados con Hechos de Corrupción. Tanto en las Cámaras de Diputados y Senadores, particularmente en las comisiones de Anticorrupción y Participación Ciudadana, Gobernación y Estudios Legislativos, Puntos Constitucionales; Gobernación se aprobó la creación del SNA.

El 27 de mayo de 2015 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* el decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* en materia de combate a la corrupción. El SNA es concebido en el texto constitucional como “la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos” (DOF, 2015).

Posteriormente, el propio Poder Legislativo dispuso de un año de plazo para emitir las leyes secundarias correspondientes. Finalmente, el 18 de julio de 2016, en el mismo *DOF* apareció la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, en la cual se establecen las bases para

la creación del CPC, esto es, la Comisión de Selección, así como la estructura y las atribuciones del propio CPC.

Estructura del CPC

Por lo que se refiere a las formas de selección y participación del CPC, están profundamente legitimadas en su origen. El CPC es un comité ciudadano que se integra a partir de un proceso de auscultación también ciudadano. Es decir, es la ciudadanía representándose a sí misma. Desde luego, este proceso debe ser formalizado en el Congreso de la Unión, el cual tiene la facultad para designar a los integrantes del CPC.

Aquí hay que recordar que, en octubre de 2016, se publicó la convocatoria para integrar la Comisión de Selección del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción. De acuerdo con el Artículo 18 de la Ley del SNA, dicha Comisión está compuesta por nueve ciudadanas y ciudadanos, que estarán en su cargo tres años. Los requisitos que debían cumplir los aspirantes a la Comisión eran los siguientes: poseer una trayectoria reconocida en el control de la corrupción; la participación en instituciones de educación superior y de investigación, y la presencia de organizaciones de la sociedad civil especializadas en materia de fiscalización, de rendición de cuentas y combate a la corrupción (Comisión de Selección del SNA, 2017).

La primera Comisión de Selección contó con un perfil muy alto, pero también muy legítimo. El 13 de octubre, el Senado aprobó los nombramientos de la siguiente manera. Como representantes de las organizaciones de la sociedad civil (OSC): Edna Jaime Treviño, Sergio López Ayllón, Antonio Carlos Gómez Espinera y Viridiana Ríos Contreras. Por las universidades y centros de investigación: María Elena Morera Mitre, Juan Ernesto Pardinás Carpizo, Cynthia Patricia Cantero Pacheco, Pedro Salazar Ugarte, y José Luis Juan Caballero Ochoa (Comisión de Selección del SNA, 2017: 7-8).

El 7 de noviembre de 2016, la Comisión de Selección del SNA emitió la convocatoria para elegir a las o los cinco miembros del CPC. La convocatoria tuvo como plazo del 15 de noviembre al 2 de diciembre de 2016.

Dicha convocatoria hizo hincapié en que la invitación era para aquellas o aquellos con el más alto prestigio y honorabilidad que hayan

contribuido a la transparencia, evaluación, fiscalización, rendición de cuentas o combate a la corrupción y quisieran poner su talento y energía a disposición del Estado para implementar el SNA (Comisión de Selección del SNA, 2017: 26).

La ley y la convocatoria establecieron los siguientes criterios de selección: la experiencia de al menos cinco años en materia de transparencia, evaluación, fiscalización, rendición de cuentas o combate a la corrupción; tener más de 35 años de edad; título de licenciatura con una antigüedad mínima de 10 años y contar con los conocimientos y experiencia relacionados con la materia de esta convocatoria; buena reputación y no haber sido condenado por algún delito; así como presentar sus declaraciones de intereses, patrimonial y fiscal, de forma previa a su nombramiento. Por supuesto, también era indispensable no haber sido candidato ni tener cargos partidistas ni haber sido funcionario público.

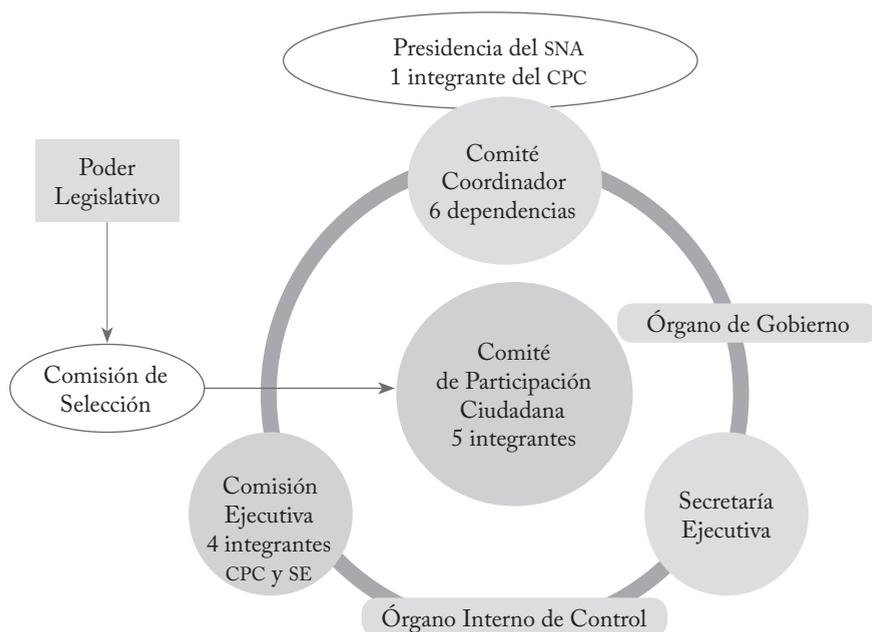
A estas consideraciones, la Comisión de Selección agregó elementos de género, diversidad geográfica, de experiencias profesionales y de perspectivas interdisciplinarias; trayectoria de vida; aptitud para trabajar en un órgano colegiado; independencia; capacidad de vinculación con la sociedad civil; y calidad de juicio.

Finalmente, el 30 de enero de 2017, la Coordinadora de la Comisión de Selección sometió a votación del Pleno y aprobó los nombramientos de Mariclaire Acosta Urquidi, Alfonso Hernández Valdez, José Octavio López Presa, Luis Manuel Pérez de Acha y Jaqueline Peschard Mariscal, quien fue nombrada también como la primera presidenta del SNA (Comisión de Selección del SNA, 2017: 20).

De manera simbólica, para el SNA la existencia del CPC implica otorgar a la ciudadanía el protagonismo del combate a la corrupción. La propia Ley del SNA establece que sus alcances no sólo están en el diseño institucional del sistema federal, sino también de los sistemas subnacionales o locales.

En ese sentido, como se muestra en el siguiente diagrama, hay una estructura colegiada. Aunque existe una Presidencia del SNA, en su operación hay cuerpos colegiados que trabajan de manera independiente, pero que deben coordinarse y retroalimentarse mutuamente.

DIAGRAMA 2
Estructura del CPC en el SNA



Fuente: Elaboración propia.

En esta estructura organizativa, hay que señalar que el CPC tiene presencia en tres estructuras importantes que a continuación se muestran. La primera de ellas es el Comité Coordinador (CC), que, según el artículo 8 de la Ley del SNA, “es la instancia responsable de establecer mecanismos de coordinación entre los integrantes del Sistema Nacional y tendrá bajo su encargo el diseño, promoción y evaluación de políticas públicas de combate a la corrupción” (DOF, 2016). Un integrante del CPC forma y preside el CC, por lo que simbólicamente es el máximo representante del SNA. Éste es el nivel más alto de la estructura del sistema.

Un segundo mecanismo es la Comisión Ejecutiva (CE), que es el órgano técnico auxiliar de la Secretaría Ejecutiva. De acuerdo con el ar-

título 31, la CE “tendrá a su cargo la generación de los insumos técnicos necesarios para que el Comité Coordinador realice sus funciones” (DOF, 2016). Esta instancia es muy relevante porque se involucra en aspectos de diseño, implementación y evaluación de acciones y programas.

Finalmente, está la estructura del propio CPC. También se trata de un órgano colegiado. Quien preside el CC también lo hace en el CPC. Sin embargo, todas sus decisiones y acuerdos relevantes deben ser sometidos a votación y aprobados por mayoría.

Ni el CPC ni sus homólogos estatales poseen patrimonio, estructura operativa o personalidad jurídica propia. La ley establece con claridad que no son servidores públicos, aunque deben obedecer las normas que regulan la conducta de la burocracia. Tanto el Órgano de Gobierno como el Órgano Interno de Control son instancias que de manera indirecta tienen injerencia operativa en el CPC.

Los primeros integrantes del CPC fueron designados por periodos escalonados, uno, dos, tres, cuatro y cinco años. Bajo esta consideración temporal, la presidencia del CPC, y por tanto de SNA, ha sido escalonada y rotativa. La persona electa por un año presidió en ese mismo periodo el Sistema; posteriormente, quien estuvo dos años, asumió la presidencia en su último año y así sucesivamente. A la salida de cada uno de estos cinco integrantes, la Comisión de Selección debe emitir la convocatoria y designar a un nuevo integrante. Una laguna de la Ley del SNA es que no define cómo debe ser la presidencia después de estos cinco años.

Por lo que se refiere a la vinculación institucional, desde nuestra perspectiva, el mecanismo de selección, de rotación y de continuidad del CPC hace que su estructura sea más parecida a un modelo *top-down*. En primer lugar, en la selección de los integrantes se definieron perfiles muy competitivos no sólo en cuanto a la trayectoria profesional, sino también en su reputación. Este último requisito no aplica para la mayoría de los cargos públicos. Sin embargo, tratándose de un órgano anticorrupción, se pone como uno de los aspectos cualitativos más importantes. En segundo lugar, este perfil justifica la rotación escalonada de los integrantes, más que cualquier otro tipo de consideración, como su desempeño en el seno del sistema. En tercer lugar, se espera que los integrantes mantengan su alto perfil técnico y ético durante su comisión.

Además de lo anterior, no hay que perder de vista que el CPC, como ya se describió, tiene presencia en dos de los cuerpos colegiados más im-

portantes del SNA: el CC y la CE. En el caso del CC, asume una posición de liderazgo, a pesar de la enorme diferencia de facultades y atribuciones establecidas por las propias leyes. En el caso de la CE, también se espera que asuma un liderazgo (no individual, pero sí colectivo) en el desarrollo de estrategias anticorrupción. Y además de todos estos señalamientos, el CPC debe posicionarse con un liderazgo social. Esto es, la verdadera fortaleza del CPC reside en su capacidad para vincularse e incorporar a otras organizaciones sociales, académicas, empresariales, por mencionar algunas en las acciones anticorrupción.

Desde el CPC se instauró la Red Nacional de Comité de Participación Ciudadana, la cual integra a todas estas instancias homólogas en las entidades federativas. A las labores de éstas se han adherido organizaciones como Gesoc A.C.; Fundar; Artículo 19; IMCO; México Evalúa; RRC; Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad; Transparencia Mexicana; Litigio Estratégico Mexicano, y Ethos, entre otras (Comité de Participación Ciudadana [CPC], 2019).

A nivel internacional se han vinculado con World Justice Project, Borde Político, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Alliance for Integrity, The Washington Office on Latin America, Due Process of Law Foundation, y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, entre otros.

Mecanismos del CPC

Los mecanismos del CPC están definidos en la Ley del SNA. En el artículo 21 se señalan todas las facultades de este órgano. Nosotros las hemos clasificado en 10 mecanismos. Asimismo, hay que señalar que no todos los mecanismos operan en los mismos ámbitos ni con los mismos alcances. Por esa razón, en la siguiente tabla mostramos el ámbito de interacción que se tiene: en el interior del propio CPC, con el Comité Coordinador, con la Comisión Ejecutiva y con las organizaciones de la sociedad civil.

De todos los mecanismos enlistados habría que destacar dos cosas. Primero, que el CPC está dotado de muchos instrumentos para incidir en todo el ciclo de políticas anticorrupción, así como en la coordinación con todas las instancias colegiadas del SNA y, sobre todo, con las organi-

zaciones ciudadanas. Sin embargo, también hay que hacer énfasis en que los CPC carecen de efectos vinculantes dentro y fuera del SNA.

Por lo que se refiere al interior del SNA, el CPC sólo puede hacer solicitudes al CC; no tiene mecanismos de contrapesos formales frente a éste. Afuera del SNA, sin duda la mayor debilidad institucional se expresa en su relación con el Poder Legislativo. El nombramiento de la Comisión de Selección de las y los integrantes del CPC, los recursos humanos y financieros, entre muchos otros elementos, son definidos por el Congreso de la Unión.

TABLA 2
Mecanismos del CPC

| <i>Mecanismo</i> | <i>Descripción</i> | <i>CPC</i> | <i>CC</i> | <i>CE</i> | <i>OSC</i> |
|-------------------------|--|------------|-----------|-----------|------------|
| Control y fiscalización | Proponer y/o implementar mecanismos de contraloría o fiscalización | | | | |
| Coordinación | Incidir en la coordinación del SNA | | | | |
| Deliberativos | Participar en la toma de decisiones/Voto efectivo | | | | |
| Denuncia | Proponer y/o implementar mecanismos de denuncia | | | | |
| Organizativos | Participar en procesos de planeación, programación, implementación, evaluación | | | | |
| Prevención | Proponer y/o implementar acciones anticorrupción | | | | |
| Regulatorios | Establecimiento de normatividades y desarrollo de proyectos de mejora | | | | |
| Rendición de cuentas | Proponer mecanismos de rendición de cuentas del SNA | | | | |
| Transparencia | Generar y solicitar información | | | | |
| Vinculación | Proponer y/o implementar acciones de integración de otras instancias | | | | |

Fuente: Elaboración propia.

Así, en la práctica, el CPC ha enfrentado una gran vulnerabilidad. Los procesos de selección y designación han sido muy inconstantes. También los recursos financieros han sido fluctuantes en cuantía y periodicidad. Esto, entre otras cosas, ha provocado falta de planeación y organización. Como consecuencia, varios de sus integrantes han renunciado. Luis Pérez de Acha renunció el 9 de enero de 2019; ese mismo año, pero el 30 de septiembre, también presentó su dimisión Irene Levy; por último, Alfonso Hernández Valdez lo hizo el 31 de octubre de 2020.

En agosto de 2020, el CPC promovió un juicio de amparo para que el Senado cumpliera con la obligación de nombrar una nueva Comisión de Selección que eligiera a los miembros faltantes. Pero hasta el día de hoy, el CPC sólo tiene un integrante: Jorge Alberto Alatorre Flores. Un año después, el 5 de agosto del 2021, se emitió la convocatoria para elegir a los cuatro integrantes del CPC.

Resultados del CPC

La escasa generación de resultados es uno de los hechos que más se han criticado al SNA, y en particular al CPC. En la opinión pública existe la idea de que no hay resultados, o que el desarrollo es muy lento.

Desde luego, la principal expectativa en relación con el SNA es que incida de tal manera que disminuyan los actos de corrupción en todos los niveles de gobierno a partir de la coordinación interinstitucional.

Sin embargo, este resultado va más allá de la expedición de la Ley. Con excepción del órgano de transparencia, el resto de las instancias de gobierno han trabajado de manera independiente por décadas. Más allá de la transparencia, la Ley del SNA está obligando a dichas instancias a desarrollar capacidades interinstitucionales con miras a planear, implementar y evaluar acciones anticorrupción conjuntas, algo para lo cual no tienen personal ni recursos. Incluso, yendo más lejos, es un error suponer que todas estas dependencias están dispuestas a trabajar juntas.

De modo que la coordinación no es sólo un asunto directivo, sino que obliga a un cambio organizativo profundo. Por ejemplo, para el Consejo de la Judicatura, pero sobre todo para el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la generación de capacidades para la coordinación no es sólo un tema directivo. Se tienen que transformar las condiciones y

la cultura de todo el aparato de administración de justicia (juzgados, juzgadores, etcétera). Al mismo tiempo, la Fiscalía Especializada tiene el enorme reto de desarrollar personal policial y de investigación con un perfil anticorrupción.

Muchos de estos cambios ni siquiera han comenzado. En medio de estos retos, el CPC ha tenido que desarrollar liderazgos muy fuertes. En ese sentido, importa mucho que se mantenga el alto perfil de las y los integrantes. Sin embargo, al no tener facultades vinculantes ni en la Presidencia ni en las comisiones en que participa el resto de los integrantes, los resultados obtenidos van más hacia la creación de estructuras y procesos.

Por lo que se refiere a la generación de capacidades, el CPC ha desarrollado procesos de institucionalización. En su informe de 2020, destaca que se establecieron un reglamento interior, lineamientos a las sesiones del CPC, y un protocolo para la atención de la correspondencia. El propio informe señala que

con esta normativa fue posible dar continuidad a la operatividad del CPC ante los cambios eventuales en su integración, así como dar cumplimiento a nuevas obligaciones conferidas en el marco de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Ley Federal en la materia y demás marco normativo aplicable (CPC, 2021).

Además de esto, hoy el CPC es el primer sujeto obligado indirecto en lo relativo a las solicitudes de acceso a la información a través de la Plataforma Nacional de Transparencia.

En cuanto a su contribución a las acciones anticorrupción, desde su comienzo el CPC se ocupó de participar en el diseño institucional del SNA. En primer lugar, realizó diversas propuestas y negociaciones relativas a la estructura organizativa y el presupuesto de la Secretaría Ejecutiva (SE). Desde luego, esto implicó un cabildeo no sólo con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sino también con todo el CC. Se consiguió instalar al secretario técnico de la SE y su estructura operativa. Asimismo, el CPC participó en los lineamientos para la instalación del Comité Coordinador del SNA y del Órgano de Gobierno.

También participó en la creación de la Plataforma Nacional Digital y en la Política Nacional Anticorrupción (PNA). En ambos procesos debe destacarse que se contó con el respaldo de organizaciones académicas.

micas y de la sociedad civil. Aquí destaca la organización de consulta nacional de la PNA.

Se han institucionalizado procesos como la revisión del Plan de Trabajo Anual del Comité Coordinador. Actualmente, en el informe se señala que se participa en el protocolo de actuación en contrataciones desarrollado por la Secretaría de la Función Pública; en el Grupo de Investigación, Análisis y Opinión de la Comisión de Transparencia y Anticorrupción (GIAO) de la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados Federal. También están participando en el diseño de instrumentos para la implementación de la Política Nacional Anticorrupción.

Finalmente, el CPC se pronunció desde el principio de la pandemia de covid-19 y desarrolló un mecanismo de política pública para monitorear la contratación pública.

Ambivalencias del régimen en la estrategia anticorrupción

En este trabajo sostenemos que, a pesar de que se está estructurado todo un sistema interinstitucional para coordinar e implementar estrategias anticorrupción, existen resistencias desde el propio régimen que no facilitarían el desarrollo del SNA, y que de manera muy concreta han limitado la participación ciudadana.

En opinión de Nieto (2020), la estrategia inicial de la administración de Enrique Peña Nieto fue reactiva, incompleta y limitada. Este autor refiere que fue incompleta porque los recursos fueron invariablemente precarios y nunca se formuló una política anticorrupción coherente (o al menos no en los primeros años de implementación). Y fue limitada porque no hubo voluntad política para consolidar y mejorar el sistema, ni una coalición que asegurara decisivamente su continuidad (Nieto, 2020: 683).

En una entrevista, su primera presidenta, Jaqueline Peschard, señaló: “Me dieron toda la responsabilidad y nada del poder”. En ese mismo sentido se pronunció su compañero Luis Manuel Pérez de Acha, quien dijo: “Fui ingenuo cuando arrancó el sistema; creía y tenía la esperanza de que iba a funcionar [...] ahora sé que quieren sabotear todo lo que hacemos” (Ahmed, 2017).

Las cosas empeoraron con la salida anticipada de tres de los integrantes, pues desde luego eso debilitó al CPC y la incidencia que la ciudadanía podía tener en el SNA. Otro elemento que indicó un deliberado freno al desarrollo institucional del SNA, fue la muy lenta creación de la Fiscalía Anticorrupción. Primero se pasó por un amplio debate para darle autonomía e independencia.

No fue sino hasta 2019 cuando se aprobó el Acuerdo por el que se instala la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, y se designó a la doctora María de la Luz Mijangos Borja como titular. Por lo que se refiere a las designaciones de magistrados para el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y del propio Auditor Superior de la Federación, el CPC y la Presidencia del CC tuvieron una injerencia muy limitada frente a la Cámara de Diputados.

Así, el SNA ha estado incompleto. Bohórquez señala que “desde abril de 2017 ha estado pendiente el nombramiento de los magistrados que conformarán la Sala Especializada en Materia de Combate a la Corrupción del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA)”. Y a esto hay que añadir las renunciaciones de los integrantes del propio CPC (Maza, 2021).

En la presente administración, la situación no ha mejorado. Al contrario, la estrategia anticorrupción del gobierno federal camina de manera independiente. Por un lado, el presidente Andrés Manuel López Obrador ha mostrado su aversión al Sistema. Casi a principios de su gobierno declaró que, en una lógica de austeridad, era necesario reducir el número de los magistrados del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Hasta el día de hoy, en el Tribunal Federal de Justicia Administrativa no han sido nombrados todos los magistrados, ni de las salas superiores ni de las especializadas (Rangel, 2021a).

En concordancia con lo anterior, el 22 de marzo de 2021 la Comisión de Justicia del Senado aprobó una iniciativa para desaparecer cinco salas especializadas en materia de Responsabilidades Administrativas, que mandata la Ley del SNA. Esta iniciativa deberá ser revisada por la Cámara de Diputados.

En una declaración a los medios de comunicación, el presidente señaló a propósito del CPC:

El colmo fue la creación de esta institución de combate a la corrupción, Sistema Nacional Anticorrupción [...]. Y están funcionarios y los de la llamada sociedad civil, porque todos éstos a final de cuentas lo que buscaban también era acomodarse en estos organismos, cuando no era delito grave la corrupción, el que robaba podía salir bajo fianza (Rangel, 2021b).

La división de la estrategia anticorrupción fue más evidente con el peso que tiene la Secretaría de la Función Pública (SFP).

En 2020, con la doctora Irma Eréndira Sandoval a la cabeza de la SFP, se dio el banderazo al Sistema de Ciudadanos Alertadores Internos y Externos de la Corrupción, modelo que tiene una orientación *bottom-up*, en la que a través de la promoción de valores, como la ética y la integridad, se esperaba que la ciudadanía participara a través de la denuncia en las herramientas gubernamentales diseñadas desde la SFP.

Este programa recibió un fuerte impulso por parte de la SFP, pero no es un mecanismo vinculado al SNA o a los CPC. Tras la salida de la secretaria y la llegada del maestro Roberto Salcedo, se desconoce la continuidad de este programa.

Lo cierto es que en ninguno de los seis objetivos prioritarios de la Secretaría de la Función Pública refiere un trabajo conjunto con la SNA, ni con los CPC; ello a pesar de que se alude a la necesidad de incorporar a la ciudadanía.

Finalmente, el 12 de julio de 2021, en el Senado, el grupo parlamentario del Movimiento Regeneración Nacional (Morena) propuso a la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y al Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, una iniciativa para reformar el Artículo 113 constitucional. Dicha iniciativa sigue en revisión.

Conclusiones

En este capítulo hemos resaltado la experiencia del Comité de Participación Ciudadana como el mecanismo más innovador en las acciones gubernamentales para el control de la corrupción, incluyendo, desde luego, a la ciudadanía.

Aquí vale la pena resaltar que no se trató de una concesión del régimen político mexicano. Por el contrario, la inclusión de la ciudadanía fue promovida desde fuera del régimen, por las instancias internacionales, por las y los ciudadanos y organizaciones cívicas y, paradójicamente, por los propios escándalos de corrupción que sexenio tras sexenio suceden.

Nuestra intención es evidenciar el diseño institucional del CPC como un modelo para la participación y la toma de decisiones del tipo *top-down*. Esto es, un modelo que empodera a un grupo o a una determinada élite, a partir de una estructura jerárquica. Lo interesante de este diseño institucional es que no es una estructura tradicional, en la que sólo la burocracia puede participar.

El modelo *top-down* del CPC procuró mostrar una fuerte legitimidad en su origen y una fuerte capacidad en su desempeño. Como mostramos en el análisis de su origen, la figura de un órgano ciudadano en el centro y en la presidencia del Comité Coordinador tuvo una legitimidad social, que fue bien recibida por los poderes Legislativo y Ejecutivo.

Sin embargo, en el análisis de la estructura se observa que no existen facultades vinculatorias a nivel de la Presidencia ni en las comisiones en que participa el CPC. No es un *primus inter pares*, ni tampoco un par entre las instancias del sistema en lo que a capacidad deliberativa, resolutoria o sancionatoria se requeriría. Esta condición se refuerza en el diseño de los mecanismos que se disponen en la Ley del SNA.

Finalmente, en cuanto a los resultados esperados del CPC sobre el SNA, se debe resaltar su participación en el diseño de la Política Nacional Anticorrupción, en la conformación de la Secretaría Ejecutiva y en mantener el proceso de institucionalización. Aun así, la renuncia de los integrantes debilitó a la propia organización, provocando que el sistema se mantuviera incompleto por más tiempo y que su incidencia se viera limitada.

A partir de la experiencia del CPC y del propio SNA, lo que puede observarse es que hay un estancamiento deliberado. Con total independencia de la ideología de los partidos en el gobierno, una transformación profunda de las instituciones encargadas de supervisar, vigilar y sancionar la corrupción seguirá presentándose como un reto del régimen político mexicano.

Bibliografía

- Ackerman, S. (2008), "Corruption", en C. Rowley, y F. Schneider, *Readings in Public Choice and Constitutional Political Economy*, Springer, Boston, pp. 551-566.
- Ades, A., y R. Tella (1996), "The Causes and Consequences of Corruption: A Review of Recent Empirical Contributions", en *IDS Bulletin*, vol. 27, núm. 2, pp. 6-11.
- Ahmad, N. (2002), "Corruption and Government Regulations: An empirical Analysis", en *Bangladesh Development Studies*, vol. 28, núm. 4, Bangladesh Institute of Development Studies (BIDS), pp. 29-51.
- Ahmed, A. (2017), "Es un mal chiste': miembros del organismo anticorrupción mexicano denuncian que el gobierno los obstaculiza", en *The New York Times*, recuperado de <<https://acortar.link/actWlw>>.
- Berninghaus, S., S. Haller, T. Krüger, T. Neumannb, S. Schosserb, B. Vogt (2013), "Risk Attitude, Beliefs, and Information in a Corruption Game. An Experimental Analysis", en *Journal of Economic Psychology*, núm. 34, pp. 46-60.
- Beyerle, S. (2014), *Curtailing Corruption: People Power for Accountability and Justice*, Boulder / Lynne Rienner Publishers, Colorado / Londres.
- Campbell, J. L., y A. Göritz (2013), "Culture Corrupts! A Qualitative Study of Organizational Culture in Corrupt Organizations", en *Journal of Business Ethics*, vol. 120, núm. 3, pp. 291-311.
- Comisión de Selección del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) (2017), "Libro Blanco. Informe del proceso de designación del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción", en *México Evalúa*, recuperado de <<https://www.mexicoevalua.org>>.

- lua.org/mexicoevalua/wp-content/uploads/2020/03/libro-blanco1.pdf>.
- Comité de Participación Ciudadana (CPC) (2019), “Informe Anual de Actividades. Febrero 09 2018-febrero 09 2019”, en *CPC*, recuperado de <http://sumawebdesarrollo.com/cpcnacional_wp/wp-content/uploads/2019/05/Informe-Anual-de-Trabajo-CPC-2018-2019.pdf>.
- _____ (2020), “Informe anual de actividades del Comité de Participación Ciudadana. Febrero 2019-febrero 2020”, en *CPC*, recuperado de <<https://cpc.org.mx/wp-content/uploads/2020/02/Informe-Anual-de-Actividades-CPC-del-SNA-2019.pdf>>.
- _____ (2021), “Informe anual de actividades 2020”, en *CPC*, recuperado de <<https://acortar.link/doSgev>>.
- Diario Oficial de la Federación (DOF)* (2015), “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción”, 27 de julio, en *DOF*, recuperado de <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5394003&fecha=27/05/2015>.
- _____ (2016), “Decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa”, 18 de julio de 2016, en *DOF*, recuperado de <https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5445048&fecha=18/07/2016>.
- _____ (2019), “Acuerdo por el que se instala la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción”, 1 de marzo, en *DOF*, recuperado de <https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5551633&fecha=01/03/2019>.
- Dimant, E., y T. Schulte (2015), “The Nature of Corruption: An Interdisciplinary Perspective”, en *German Law Journal*, vol. 17, núm. 1, pp. 54-72.
- Hollyer, J. (2012), “Is it Better to Empower the People or the Authorities? Assessing the Conditional Effects of ‘Top-Down’ and ‘Bottom-Up’ Anticorruption Interventions”, en *Research Economics*, vol. 15, núm. 1, pp. 247-277.

- Ibarra, A. (2020), “La incidencia de las élites en el diseño institucional de México: el caso del Sistema Nacional Anticorrupción”, tesis para obtener el grado de maestro en Gobierno y Asuntos Públicos, Universidad Nacional Autónoma de México
- Khan, M., A. Andreoni, y P. Roy (2016), *Anti-Corruption in Adverse Contexts: A Strategic Approach*, ponencia presentada en The Development Studies Association (DSA) Conference, el 13 de septiembre de 2016, Londres, recuperada de <<https://eprints.soas.ac.uk/23495/1/Anti-Corruption%20in%20Adverse%20Contexts%20%281%29.pdf>>.
- Klitgaard, R. (1998), “International Cooperation against Corruption”, en *Finance & Development*, vol. 35, núm. 1, pp. 3-6.
- Klitgaard, R., R. Maclean-Abaroa, y H. Parris (2000), *Corrupt Cities: A Practical Guide to Cure and Prevention*, Institute for Contemporary Studies (ICS) / World Bank Institute, California.
- Köbis, N., J. van Prooijen, F. Righetti, y P. Van Lange (2016), “Prospection in Individual and Interpersonal Corruption Dilemmas”, en *Review of General Psychology*, vol. 20, núm. 1, pp. 71-85.
- Maza, A. (2021), “En la cuatroté, el SNA continúa incompleto”, en *El Sol de México*, recuperado de <<https://www.eloccidental.com.mx/mexico/politica/en-la-cuatrote-el-sna-continua-incompleto-sistema-nacional-anticorrupcion-6425486.html>>.
- Nieto, F. (2020), “El legado del ‘sexenio de la corrupción’: los retos del sistema nacional anticorrupción”, en *Foro internacional*, vol. LX, núm. 2 (240), pp. 683-715, recuperado de <<https://doi.org/10.24201/fi.v60i2.2736>>.
- Nye, J. (1967), “Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis”, en *The American Political Science Review*, vol. 61, núm. 2, pp. 417-427.
- Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (ONUDD) (2004), *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*, ONUDD, recuperado de <https://www.unodc.org/documents/mexicoand-centralamerica/publications/Corrupcion/Convencion_de_las_NU_contra_la_Corrupcion.pdf>.
- Organización de Estados Americanos (OEA) (1996), *Convención Interamericana Contra la Corrupción (B-58)*, en OEA, recuperado <<http://>

- www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_B-58_contra_Corrupcion.asp>.
- Pérez, R.-B. (2019), “Fiscalía Ciudadana Anticorrupción: una reinterpretación contemporánea del republicanismo maquiaveliano”, tesina para obtener el grado de licenciado en Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Centro de Investigación y Docencia Económicas, recuperado de <<http://hdl.handle.net/11651/3155>>.
- Rauch, J., y P. Evans (2000), “Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries”, en *Journal of Public Economics*, vol. 75, núm. 1, pp. 49-71.
- Rangel, L. (2021a), “Senado de la República sin voluntad política para integrar el SNA”, en *Reporte Índigo*, recuperado de <<https://www.reporteindigo.com/reporte/senado-de-la-republica-sin-voluntad-politica-para-integrar-el-sna/>>.
- _____ (2021b), “Sin respaldo de AMLO al Sistema Nacional Anticorrupción”, en *Reporte Índigo*, recuperado de <<https://www.reporteindigo.com/reporte/sin-respaldo-de-amlo-al-sistema-nacional-anticorrupcion/>>.
- Redacción *Animal Político* (2012), “Peña Nieto arranca campaña con ‘tres compromisos’ y declaración patrimonial”, en *Animal Político*, 30 de marzo, recuperado de <<https://www.animalpolitico.com/2012/03/pena-nieto-arranca-campana-con-tres-compromisos-y-declaracion-patrimonial/>>.
- Rothstein, B. (2011), “Anti-Corruption: the Indirect ‘Big-Bang’ Approach”, en *Review of International Political Economy*, vol. 18, núm. 2, pp. 228-250.
- Secretaría de la Función Pública (2020), “Programa Sectorial derivado del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024”, en *Diario Oficial de la Federación (DOF)*, 26 de junio de 2020, recuperado de <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5595678&fecha=26/06/2020>.
- Senado de la República (LXII Legislatura) (2012), Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 22, 73, 79, 105, 107, 109, 113, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que presentan las senadoras y los senadores integrantes del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional y del Partido Verde Ecologista de México del Senado de la

República, en *Senado de la República*, 15 de noviembre, recuperado de <https://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos_constitucionales/docs/Corrupcion/Iniciativa_PRI.pdf>.

- Serra, D. (2011), “Combining Top-Down and Bottom-Up Accountability: Evidence from a Bribery Experiment”, en *Journal of Law, Economics, & Organization*, vol. 28, núm. 3, pp. 569-587.
- Van Meeker Ingmar (2019), “Top-down versus Bottom-up Pathways to Collaboration between Governments and Citizens: Reflecting on Different Participation Traps”, en A. Kekez, M. Howlett, M. Ramesh, *Collaboration in Public Service Delivery Promise and Pitfalls*, Edward Elgar Publishing, Reino Unido.

EL PODER JUDICIAL EN MÉXICO Y SU VÍNCULO CON EL PRESIDENTE LÓPEZ OBRADOR

Josafat Cortez Salinas

¿Cómo ha sido la relación del presidente Andrés Manuel López Obrador con el Poder Judicial? Pese al crecimiento de las labores jurisdiccionales en todo el país, el Poder Judicial y la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) han recibido poca atención por parte de los especialistas y de la ciencia política (González-Ocantos, 2019). Sin embargo, cada vez se presta más atención a la relevancia que tiene la conducta judicial en la defensa de los derechos humanos y a su papel como árbitro entre el Congreso y el presidente.

El objetivo de este ensayo es describir la relación entre el presidente López Obrador y el Poder Judicial; el énfasis se coloca en la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Durante los dos primeros años del gobierno de AMLO, la relación entre ambas instituciones estuvo marcada por interacciones estratégicas. Por un lado, la SCJN, mediante su presidente (Arturo Zaldívar), se ha acercado a la coalición gobernante, lo que le ha permitido no sólo mantener muchos de los privilegios del Poder Judicial, sino también diseñar y encabezar una nueva reforma judicial. Por otro lado, el presidente y su partido han amenazado de forma recurrente la independencia judicial mediante prácticas informales, como la presentación de iniciativas y constantes críticas a las labores de los

operadores jurídicos (Cortéz y Saavedra, 2021). Se hace un recuento histórico del papel de la Corte y de su relación con el presidente, así como de sus principales características y su papel en el régimen político mexicano.

La SCJN en el siglo XX: una historia de marginación y subordinación

Durante el siglo XX, un rasgo distintivo del régimen político mexicano fue la debilidad del Poder Judicial, y en particular de la SCJN frente al presidente. No fue sino hasta la reforma judicial de 1994 cuando se reconfiguraron las condiciones de independencia judicial y del poder de la Corte, lo que dio lugar a una nueva relación entre ambos poderes.

Diversas circunstancias se asociaron para que la SCJN fuera cercana a la coalición de gobierno durante el presidencialismo mexicano. La primera de ellas fue la existencia de un mecanismo de rotación de nombramientos entre los ministros de la Corte. Los jueces duraban poco en su encargo porque éste era un eslabón más en la carrera política dentro del sistema político mexicano (Magaloni, 2003). Una segunda circunstancia interna que lastimó la independencia judicial fue una institución informal —denominada el “pacto de caballeros”— para la renovación de jueces y magistrados (Pozas y Ríos, 2018). El pacto consistía en que cada juez tenía un turno para nombrar jueces y ninguno de los colegas objetaba el nombramiento de ningún candidato, y así sucesivamente. A cada juez le iba tocando su turno para elegir jueces y magistrados. Esta práctica generó redes de patronazgo y vulneró la independencia judicial (Pozas y Ríos, 2018).

A estas características internas es necesario agregar que el comportamiento de la Corte frente a los temas en que estuvo involucrado el Ejecutivo, o la coalición en el gobierno, fue el de nunca votar en contra, sino respaldar siempre las decisiones gubernamentales (González Casanova, 1965).

Es decir, tuvimos una Corte que desempeñó un papel marginal en el régimen político y que estuvo apegada al gobierno en turno, mante-

niéndose cercana a las preferencias del presidente. Esta realidad política también dio lugar a que no se prestara mucha atención académica al comportamiento judicial ni a la estructura interna del Poder Judicial, porque se consideraba una institución débil y secundaria (Magaloni, 2003).

Tomando en cuenta dicho contexto de marginación y subordinación histórica del Poder Judicial y de las cortes al Poder Ejecutivo, algunos autores y periodistas comenzaron a preguntarse sobre la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial, en específico sobre la relación con las cortes. La interrogante recurrente era: ¿en qué condiciones las cortes desafían al presidente, o por qué votan contra el presidente? La respuesta llegó con la hipótesis de la fragmentación; es decir: en aquellos contextos donde el presidente no tenía mayoría en el Congreso era más probable que los jueces votaran contra él, porque sancionarlos era más difícil. La fragmentación supone mejores condiciones institucionales para que los jueces puedan decidir de forma sincera frente a las ramas electas (Ríos, 2007).

Desde este mirador, las cortes desafían al presidente y gozan de mayor independencia cuando existe pluralidad política en las instituciones (Ríos, 2007). Por ejemplo, durante los sexenios de Vicente Fox y Felipe Calderón se presentaron 15 controversias constitucionales entre el Ejecutivo y el Congreso. Solamente en cuatro decisiones se falló en contra de los intereses del presidente y en dos se afectó la columna vertebral del gobierno (Cortéz, 2014). La condición que explica estas decisiones es que durante el periodo en que se definieron, los presidentes no habían nombrado ningún juez; es decir: cuando el presidente nombra ministros es menos probable que se tomen decisiones contra él (Cortez, 2014).

La posibilidad de nombrar ministros ofrece a los titulares del Ejecutivo poder plasmar su visión ideológica en la SCJN, con candidatos que puedan compartir su visión del gobierno y de los derechos humanos. El presidente López Obrador hasta el momento ha podido nombrar a tres ministros, lo que sin duda lo fortalece, pues difícilmente votarán contra su agenda de gobierno.

Estructura interna y burocracia judicial

La reforma judicial de 1994 buscó fortalecer el Poder Judicial y a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, creando las condiciones institucionales para la independencia de jueces y magistrados, y estableciendo criterios de mérito y profesionalismo para el ingreso y promoción de personal jurisdiccional. Además de reformular la independencia judicial, se le otorgó a la SCJN la facultad de ejercer el control constitucional mediante las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad como complemento del amparo. En estos 25 años, la mayor parte de los estudios sobre la Corte de México coinciden en señalar que su comportamiento y sus decisiones se han centrado en resolver los conflictos entre las ramas electas antes que garantizar derechos humanos (Helmke y Ríos, 2010). La literatura ha comprobado que los jueces no decidieron contra el presidente hasta que existió un gobierno dividido (Ríos, 2007), pese a que podían haberlo hecho desde 1994, lo que demuestra la importancia de la fragmentación política para la independencia judicial.

Después de la reforma judicial, el comportamiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha centrado más en dirimir conflictos entre poderes y en actuar como árbitro del federalismo mexicano, que en los derechos humanos. Esta conducta se ha explicado con distintas teorías. Una hipótesis aborda la cultura jurídica de los jueces y sostiene que el formalismo jurídico es la guía con que éstos deciden los conflictos apeándose al texto y a la literalidad de las normas jurídicas (Madrado y Vela, 2011; Cuéllar, 2014; González-Ocantos, 2016). Pese a que en los últimos años ha habido ministros que cuestionan la visión predominante del derecho desde una nueva perspectiva anclada en el neoconstitucionalismo y el garantismo jurídico, la mirada hegemónica es la formalista (Cortez, 2020a).

Una segunda hipótesis aborda la importancia de la estructura interna y organizacional para entender y explicar el comportamiento judicial (Cortez, 2020b). Esta hipótesis pone énfasis en la forma en que los jueces organizan su equipo de trabajo y en el perfil y trayectorias de los secretarios de Estudio y Cuenta (Cortez, 2020b; Cortez y Saavedra 2021). La SCJN está integrada por 11 ministros que duran en su cargo 15 años

y se renuevan de forma escalonada. Después que comenzó la renovación de los jueces constitucionales en el año 2003, existen jueces que vienen de la carrera judicial y jueces externos con una trayectoria profesional diferente. Ambos perfiles conviven e interactúan en la Corte, tanto en el trabajo en Salas como en el pleno para tomar las decisiones judiciales.

A 25 años de la reforma judicial de 1994, la SCJN ha evolucionado sobre todo en la cultura institucional de la organización de las ponencias (equipos de trabajo de los jueces), lo que ha tenido impacto en la construcción de la decisión judicial. En el Poder Judicial de la Federación de México existen tres tipos de empleados: de base (sindicalizados), de confianza, y de carrera judicial. La gente de carrera judicial son los encargados de elaborar las sentencias judiciales y desde 1994 se presupone que su ascenso y promoción está marcado por el mérito. Sin embargo, en un estudio reciente se comprobó que en el país predominan vínculos de nepotismo en los juzgados y tribunales federales, lo que ha debilitado la carrera judicial (Ríos, 2018).

En la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios de Estudio y Cuenta y la estructura que trabaja en las ponencias de los jueces, son estructuras descentralizadas en las que cada juez ordena y selecciona de forma discrecional a sus colaboradores. Ahora bien, los secretarios de Estudio y Cuenta en México tienen tres funciones fundamentales: aportan pluralidad a la resolución de conflictos jurídicos; reducen costos de aprendizaje sobre lo válido y lo incorrecto en las cortes, y son portadores de nuevas ideas jurídicas, lo que permite al juez innovar en los criterios jurisprudenciales (Cortez, 2020b).

¿Cómo se organizó la Suprema Corte de Justicia de la Nación después de la reforma judicial de 1994? La mayor parte de los jueces que llegaron a la SCJN con la reforma judicial de 1994 provenía de la carrera judicial. La literatura ha comprobado que la llegada de nuevos principios constitucionales es un mecanismo de renovación de las ideas jurídicas (Landau, 2005; Nunes, 2010). En el caso de México, con las renovaciones de los jueces constitucionales comenzaron los cambios en la burocracia interna de las ponencias de los jueces, lo que gradualmente cambió las sentencias judiciales y las formas culturales de las cortes sobre lo válido y lo incorrecto en la forma de organizar los equipos de colaboradores y las modalidades de trabajo. En el año 2003, con la llegada

del ministro José Ramón Cossío, inició una nueva forma de trabajo. Una modificación gradual en su equipo de colaboradores modificó las rutinas de la Corte. El cambio fue aparentemente sencillo: incorporó abogados con trayectorias académicas y con experiencia en litigio, y los combinó con abogados de carrera judicial con mucha experiencia; contrató estudiantes de derecho o recién egresados para apoyar a los secretarios, y utilizó los recursos de la Corte para capacitar a su equipo en cortes internacionales y en la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Cortez, 2020b).

Estos cambios se aprecian, por ejemplo, en que de 2006 a 2012 las citas a las sentencias de la Corte Interamericana fueron 325, lo que ubica a la SCJN entre las que más dialoga, en América Latina, con la Corte Interamericana (González-Ocantos, 2018). Una explicación de este constante crecimiento en las citas no sólo a la Corte Interamericana sino a distintas cortes internacionales, se puede explicar por la capacitación de secretarios de Estudio y Cuenta en Cortes de otros países y tribunales internacionales para conocer el funcionamiento y aprender sobre derechos humanos y procesos jurisdiccionales (Cortez, 2020b), así como a la presencia de jueces que no son de carrera judicial, como es el caso del juez José Ramón Cossío, quien citó en un porcentaje importante de sus sentencias a la Corte Interamericana (González-Ocantos y Sandholtz, 2021).

Una de las debilidades de la SCJN que dificulta su estudio sistemático es que es difícil identificar lo que ella dice en las sentencias; por ejemplo, en las sentencias no se acompañan de una síntesis de lo que se decidió (Pou, 2016). Esto contrasta con los esfuerzos por dictar una mejor sentencia tanto en términos de redacción como en términos de acceso al público mediante bases de datos disponibles y buscadores para la ciudadanía.

Incentivos para minar la independencia judicial

Los Ejecutivos en América Latina históricamente han querido jueces cercanos a sus preferencias políticas y a su proyecto político. Existe una tentación recurrente por capturar a las Cortes y tribunales, porque des-

de los juzgados se puede decidir el rumbo de las políticas públicas que forman la columna vertebral del gobierno. Los jueces y la independencia judicial pueden ser un obstáculo para determinados objetivos gubernamentales.

Una de las lecciones de las reformas políticas y judiciales que edificaron la independencia judicial en la región, es que no son suficientes para garantizar que no se ataque a los jueces y a su comportamiento por parte de los actores políticos (Llanos *et al.*, 2016). Existe una serie de mecanismos y prácticas informales que pueden inhibir e influir en las decisiones de los jueces; además siguen existiendo presidentes que deciden modificar la integración de los poderes judiciales porque así conviene a sus intereses, o que amenazan a los actores judiciales mediante juicios y otros procesos intimidatorios.

En América Latina, uno de los esfuerzos institucionales durante y después de las transiciones, ha sido reformar el Poder Judicial y las Cortes Supremas en su poder e independencia. Las reformas institucionales también fueron un espacio para que distintos actores plasmaran sus preferencias sobre las instituciones jurisdiccionales, y en algunos casos para que se debilitaran (Pérez-Liñán y Castagnola, 2016). La independencia judicial puede ser desglosada *de iure* y *de facto* (Ríos y Staton, 2014). La primera se refiere a la normatividad relacionada con la duración en el cargo, el método de nombramiento y las condiciones para retirar a los jueces. La segunda es la autonomía y sinceridad con que los jueces toman sus decisiones (Ríos-Figueroa-Staton, 2012). Existe una interacción entre ambas esferas vinculadas a la independencia judicial; y medir empíricamente no siempre es fácil.

Uno de los retos para las democracias contemporáneas es construir diseños institucionales que blinden a los jueces y la actividad jurisdiccional, pero no siempre se ha logrado. En América Latina, tanto en contextos de autoritarismo como de democracia, los presidentes siempre han querido jueces cercanos a sus preferencias ideológicas y políticas (Chávez, 2004). La lectura de la Constitución por medio del control constitucional otorga a los jueces un poder central para determinar el rumbo de las políticas públicas, y los presidentes saben que es probable que parte de su agenda de gobierno termine en decisiones judiciales (Kapiszewski y Taylor, 2008).

El retiro de jueces puede verificarse mediante retiros inducidos o forzados o *court-packing*,¹ ya que los presidentes quieren ministros cercanos a su visión del gobierno; de ahí que prefieran nombrarlos ellos mismos, para sustituir a sus antecesores (Castagnola, 2018). Los presidentes pueden utilizar todo el catálogo de mecanismos institucionales o informales para provocar el retiro de jueces con los que no están de acuerdo: juicios políticos o la amenaza del juicio, retiros inducidos por la oferta de otro cargo, o la posibilidad de sanciones (Castagnola, 2018).

En este contexto, también se puede minar la independencia judicial desde el Congreso mediante la presentación de iniciativas que rediseñan la estructura y el poder del Poder Judicial, o por medio de constantes ataques retóricos de los legisladores a los jueces y a la Corte (Clark, 2011). La presentación de iniciativas puede influir en el comportamiento de los jueces y acercar en la resolución de los conflictos a la coalición gobernante (Clark, 2011).

El presidente López Obrador, el partido en el poder y el Poder Judicial

Una de las características del gobierno de López Obrador ha sido su constante crítica al Poder Judicial y a los jueces. Durante su gobierno se ha atacado la independencia judicial mediante prácticas informales que pueden vulnerar el entorno institucional para que los jueces decidan con sinceridad. El primer ataque informal fue mediante declaraciones en contra del Poder Judicial y de los jueces. Desde el inicio de su campaña, AMLO ha declarado en contra de jueces y ministros.² Para el presidente,

¹ *Court packing* se refiere a cuando existe el cambio en más de la mitad de los integrantes de una Corte provocado por retiros de los jueces.

² Desde su campaña en un evento en Colima (7 febrero de 2018) calificó a los ministros como “maicados y alcahuetes” por sus altos sueldos y sus decisiones. En otro mitin de campaña dijo: “¿Saben de algo que hayan hecho los de la Suprema Corte en beneficio de México, se han enterado de algo que hayan resuelto a favor del pueblo? Nada”. Véase (Cortez y Saavedra, 2021).

los ministros y la estructura del Poder Judicial eran actores conservadores y cercanos a determinados grupos de interés.

Por ejemplo, cuando el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación le otorgó la constancia como presidente electo, López Obrador declaró que su presidencia no tendría “palomas mensajeras ni halcones amenazantes” con los impartidores de justicia y el Poder Judicial (Sala Superior 259/2018, 2018). Sin embargo, esta promesa paulatinamente se fue diluyendo en un ambiente de tensión y amenazas para el Poder Judicial y los actores judiciales.

El primer eslabón en la relación del presidente con el Poder Judicial es la posibilidad de nombrar nuevos jueces. De acuerdo con la renovación escalonada de los jueces de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, José Ramón Cossío terminó su periodo en 2018. El presidente mandó una terna al Senado y éste eligió a Juan Luis González Alcántara, quien se había desempeñado como magistrado del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México en el periodo 2000-2003. Meses después, la ministra Luna Ramos terminó su periodo; el presidente mandó una nueva terna y el Senado eligió a Yasmin Esquivel Mossa, quien es la esposa de José María Rioboó, funcionario cercano a López Obrador. De acuerdo con la renovación de ministros de la Corte, el próximo ministro en salir era Fernando Franco a finales de 2021; sin embargo, en octubre de 2019 el ministro Eduardo Medina Mora renunció a su cargo. Este es un hecho novedoso en la historia reciente de la Corte y de las instituciones políticas mexicanas; después de la reforma judicial de 1994, ningún ministro había renunciado a su cargo, y la Corte había sido una de las instituciones más estables. Pero lo más notable del suceso fue la opacidad y la falta de transparencia en el procedimiento. Ni Medina Mora, ni el presidente, ni el Senado, explicaron por qué se retiraba del cargo, lo que generó rumores sobre posibles presiones por parte del gobierno federal. En una declaración en las conferencias de prensa, el presidente señaló: “El ministro quiere atender denuncias presentadas, no sé si una, dos, no sé cuántas denuncias que se han interpuesto y que están en manos de la Fiscalía General de la República” (Cortez y Saavedra, 2021: 46).

La salida del ministro Medina Mora generó polémica; por cuanto no se explicaron las razones y hasta la fecha no se hace público si hubo denuncias y un procedimiento abierto contra el ex ministro, el hecho

pudo leerse como una presión y amenaza contra los ministros, y que la coalición en el gobierno está dispuesta a presionar para obtener puestos en la Corte. Para ocupar la vacante, el presidente mandó una terna integrada sólo por mujeres, y esta vez el Senado se inclinó por Margarita Ríos Farjat, quien era la titular del Servicio de Administración Tributaria. En menos de tres años el presidente nombró a tres integrantes de la Corte de acuerdo con sus preferencias y cercanías ideológicas, lo que le permitió reconfigurar las coaliciones internas tanto en las salas como en el pleno.

A finales de 2021, el ministro Fernando Franco terminó el periodo para el que fue elegido, por lo que el presidente envió una terna al Senado con los nombres de Bernardo Bátiz Vázquez, Eva Verónica de Gyvés Zárate y Loretta Ortiz Ahlf. En noviembre de 2021, el Senado eligió por 94 votos a Loretta Ortiz Ahlf como nueva integrante de la SCJN. Así pues, el presidente López Obrador ha designado cuatro jueces constitucionales, con lo que puede tener influencia en las salas y en el pleno por la reconfiguración de las coaliciones internas de votación.

Además de los nombramientos de los ministros de la Corte, se inició un periodo de cambios en el Consejo de la Judicatura Federal. Este órgano es presidido por el presidente de la SCJN y lo integran seis consejeros más. El presidente designa uno, el Senado, dos, y la Corte, tres. En 2019 el presidente designó a Bernardo Bátiz, quien ha sido cercano al presidente desde que era jefe de Gobierno de la Ciudad de México; el Senado nombró a Loretta Ortiz y Eva Verónica Gyves Zárate, quienes son cercanas al partido en el poder y al presidente. Es importante precisar que el Consejo de la Judicatura es el órgano de gobierno del Poder Judicial y desde ahí es posible impulsar determinadas medidas, como la austeridad en la administración de bienes y servicios, o el impulso de la carrera judicial mediante el ingreso del personal. Se debe tener en consideración que existen amplias redes de nepotismo y patronazgo en el Poder Judicial Federal y en los diferentes circuitos judiciales (Ríos, 2018); por ello, tener presencia con cuadros cercanos en las decisiones de la estructura de gobierno del Poder Judicial es fundamental para el gobierno federal.

Un hecho que también amenaza la independencia judicial es la presentación de iniciativas en el Congreso para reconfigurar la estructura del Poder Judicial (Clark, 2011). Durante los primeros tres años de su

gobierno, el presidente López Obrador tuvo mayoría en el Congreso. Un ejemplo del constante acecho es que en los primeros dos años de gobierno se presentaron 105 iniciativas de ley sobre transformaciones y modificaciones al Poder Judicial. Cerca de 50 iniciativas provienen de Morena y las demás son de la oposición (Cortez y Saavedra, 2021). En este conjunto de iniciativas sobresale la presentada por el senador Ricardo Monreal, que propuso en 2019 crear la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, centrada en temas de corrupción con una integración propuesta por el presidente de la República (Cortez y Saavedra, 2021). Esta iniciativa fue criticada desde varios sectores de la academia y de la sociedad civil y no prosperó en comisiones del Senado de la República; pero el daño estaba hecho: la amenaza simbólica contra la independencia judicial.

La presentación de iniciativas de ley que buscan modificar la estructura del Poder Judicial atenta contra la independencia judicial y puede inducir el comportamiento de los jueces. Se genera un ambiente nocivo de constante amenaza por parte de las mayorías en el Congreso contra los actores judiciales (Clark, 2011).

En los primeros tres años de gobierno hubo una reconfiguración de la SCJN y del Consejo de la Judicatura, y el gobierno federal pudo nombrar colaboradores cercanos a sus preferencias ideológicas y a su visión sobre la forma de entender la labor jurisdiccional. Los nuevos integrantes de la SCJN y del Consejo de la Judicatura implican nuevas coaliciones de votación y negociaciones sobre la forma de entender la división de poderes, los derechos humanos y la administración de recursos y personal en el Poder Judicial. Es importante precisar que, a finales de 2021, con la salida de Fernando Franco de la SCJN, el presidente y su gobierno habían nombrado cuatro jueces constitucionales, con lo que predominarían tanto en las Salas de la Corte como en el Pleno.

La presidencia estratégica de Zaldívar

Arturo Zaldívar llegó a la Corte en el sexenio de Felipe Calderón, y en el sexenio de López Obrador se convirtió en presidente de la SCJN. Zaldívar construyó su carrera profesional fuera del Poder Judicial fede-

ral; su trayectoria está en el litigio, y su formación y visión del derecho, de acuerdo con el propio juez, la debe a Héctor Fix Zamudio (Cortez, 2020b). El ministro Zaldívar es un juez estratégico que ha sabido defender al Poder Judicial de la institución presidencial, y ha negociado una reforma judicial cercana a sus preferencias, con lo cual ha evitado que se trastoquen beneficios de la burocracia judicial. Este comportamiento es llamativo por cuanto él no pertenece a la carrera judicial.

El ministro Zaldívar, en cuanto cabeza del Poder Judicial, se ha acercado a la coalición en el gobierno mediante diferentes decisiones administrativas. La primera fue una decisión sobre la austeridad, al reducir 25% el salario de los ministros de la SCJN (Ferrer, 2019); la segunda fue mediante un combate al nepotismo y a las redes de patronazgo que se documentaron en el Poder Judicial federal en diferentes circuitos judiciales.³ En este sentido, es importante tener en consideración que, después de la reforma de 1994, los concursos para ingresar como juez o magistrado en el Poder Judicial de la Federación han tenido dos rasgos distintivos. El primero es que han sido casi en su totalidad cerrados, es decir, únicamente para personal de carrera judicial, lo que inhibe la competencia e inhibe la participación (Ríos, 2018). El segundo es que han sido discrecionales, porque cada concurso es distinto y con diferentes requisitos y etapas (Fix, 2020). Además, los concursos y convocatorias han sido únicamente para secretarios de Estudio y Cuenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En agosto de 1999 se abrió una convocatoria cerrada para secretarios de Estudio y Cuenta, a fin de ocupar 40 plazas de jueces de distrito, y en 1999 se abrió un concurso para 57 jueces de Distrito dirigida a secretarios de Estudio y Cuenta y a personal del Consejo de la Judicatura (Ríos-Figueroa, 2018). El mérito y el profesionalismo se han visto opacados, lo que ha mermado la labor jurisdiccional y su valoración por parte de la sociedad.

Pero la cercanía más importante del ministro Zaldívar es con las decisiones judiciales que pueden favorecer al gobierno federal o a sus

³ Véase el Acuerdo del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal (CJF), que establece el Plan Integral del Combate al Nepotismo (Poder Judicial de la Federación, 2019).

intereses de gobierno. En este caso varias decisiones han sido fundamentales. La primera fue sobre la consulta popular para juzgar a los ex presidentes Carlos Salinas, Ernesto Zedillo, Vicente Fox, Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto. La Corte favoreció la consulta y formuló la pregunta que debía hacerse en la consulta. En total seis ministros respaldaron la consulta impulsada desde el gobierno. Destacan los votos de los tres ministros propuestos por el presidente López Obrador (Esquivel, González Alcántara y Ríos Farjat), lo que muestra la importancia de nominar jueces a la Corte durante el periodo de gobierno para reconfigurar las coaliciones internas de las votaciones.

Un segundo tema fundamental que está detenido en la SCJN, es la controversia constitucional que cuestiona el “Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria”, el cual fue expedido por el presidente y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de mayo de 2020. Esta decisión será fundamental en la agenda del gobierno federal por el papel del ejército en labores de seguridad pública y su rol en el Estado mexicano. Sin embargo, en un hecho sin precedentes, la SCJN aún no se pronuncia sobre el tema.

Un tercer tema polémico fue la Reforma Judicial impulsada por el presidente Zaldívar y diseñada por su equipo de trabajo con el visto bueno del presidente y de Morena. Fue titulada “Reforma judicial con y para el Poder Judicial”. Es decir, en las interacciones estratégicas, el presidente le permitió al presidente de la Corte edificar una reforma judicial de acuerdo con sus preferencias y visión sobre la función jurisdiccional y se respaldó el proyecto con la mayoría del partido en el gobierno.

La reforma tuvo el consenso suficiente para ser aprobada en las dos cámaras; sin embargo, no ha sido bien recibida por la comunidad interna del Poder Judicial (Monroy, 2020) ni por los académicos, quienes han criticado la centralidad que le otorga a la SCJN y a su presidente para diseñar y controlar el ingreso y acceso, así como las sanciones de toda la labor jurisdiccional. Ríos-Figueroa (2020) considera que la reforma mina la independencia judicial interna al otorgar mucho poder al presidente de la Corte y al Consejo de la Judicatura; hace que los jueces infe-

riores estén en una posición de desventaja y con cierta subordinación de sus pares jerárquicos. Es decir, por medio de decisiones administrativas tomadas por las cabezas del Poder Judicial se puede influir en la configuración de las sentencias y en la resolución de los problemas jurídicos que enfrentan los actores judiciales.

Por otro lado, en los aspectos positivos se fortalece la carrera y la escuela judiciales para tener mejores operadores jurídicos y procesos formativos, y se busca poner fin a las redes de nepotismo y patronazgos existentes (Ríos-Figueroa, 2020).

Un hecho que llamó la atención fue el transitorio que apareció cuando salió la reforma judicial, porque implicaba la ampliación de la presidencia de Arturo Zaldívar de cuatro a seis años, favoreciendo de igual modo a los integrantes del Consejo de la Judicatura Federal. Frente a las críticas y las impugnaciones por las ampliaciones de los mandatos, el propio Zaldívar organizó una conferencia de prensa para anunciar la renuncia a la ampliación de su periodo y apegarse al tiempo originalmente establecido de cuatro años. En la conferencia precisó: “Agradezco al señor presidente sus reiteradas muestras de afecto y de apoyo. No estoy aquí por cargos propuestos ni por privilegios, estoy en la Suprema Corte por valores, principios y convicciones. Así lo ha demostrado toda mi carrera en este Tribunal” (Barragán, 2021).

Parece que en la relación entre el presidente y el ministro había un acuerdo de que Zaldívar continuara en el cargo para desarrollar la reforma judicial de manera cercana con el gobierno.

Los jueces son abogados que estudiaron derecho y aprendieron una forma de resolver los problemas jurídicos; pero también son actores políticos que están condicionados por el contexto político en que se desenvuelven. Se enfrentan a las ramas electas mediante decisiones estratégicas con las que buscan evitar sanciones y medidas restrictivas, y congraciarse con determinados actores (Cortez, 2020a). El ministro Zaldívar, como cabeza del Poder Judicial, decidió acercarse al gobierno a cambio de una reforma judicial edificada por él y su equipo de trabajo y mantener cierta autonomía en el manejo interno del Poder Judicial. Pero también hay una cercanía en cuanto a preferencias políticas e ideológicas, lo que ha permitido que el vínculo fluya de mejor forma.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación está en un proceso de degradación institucional. Al inicio del sexenio de López Obrador, el Tribunal Electoral tuvo que decidir sobre la multa de 197 millones de pesos que le puso el Instituto Nacional Electoral a Morena por las irregularidades sobre el fideicomiso “Por los demás”, creado para apoyar a las víctimas del sismo de 2017. La Sala Superior del Tribunal Electoral revocó la decisión del Instituto Nacional Electoral favoreciendo al partido del presidente al inicio del sexenio (Sala Superior 282/2018, 2018). Después de esta decisión, un hecho polémico que marca el inicio del declive institucional fue la renuncia de la magistrada Janine Otálora en enero de 2019. De acuerdo con versiones periodísticas, la renuncia se verificó en un contexto de presiones desde el gobierno federal por la decisión en la elección de Puebla (Cortez y Saavedra, 2021). Después de la renuncia de la magistrada, llegó a la presidencia Felipe Fuentes Barrera para terminar el periodo para el que fue elegida la magistrada Otálora. A finales de 2020 los magistrados eligieron como su presidente al magistrado José Luis Vargas, pero unas semanas después se ventiló en la prensa que Vargas estaba siendo investigado por la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda. A inicios de agosto de 2021, un grupo de cinco magistrados destituyó de su cargo a José Luis Vargas, apelando a los problemas que existían en el tribunal sobre procedimientos y a la relación con el gobierno en turno. La inestabilidad del Tribunal y de sus presidentes ha generado la pauta para que desde distintos foros y espacios se busque una nueva reforma electoral en la que se nombren nuevos magistrados para el proceso electoral de 2024.

Conclusiones

El Poder Judicial y las cortes supremas son actores centrales en los regímenes políticos por el control constitucional. El poder de decir lo que dice la Constitución coloca en el centro de atención a los jueces y operadores jurídicos y a las instituciones jurisdiccionales como parte esencial de la democracia. En este sentido, una de las relaciones más problemá-

ticas que enfrentan las cortes es con el Poder Ejecutivo, porque siempre existen incentivos para capturar a las Cortes y a los jueces con el propósito de que decidan a favor de los intereses del gobierno en turno. Los presidentes prefieren lidiar con jueces nombrados por ellos y no con sus antecesores. En América Latina existe un catálogo de prácticas informales para minar la independencia judicial. La lección más importante de las reformas judiciales fue que pese a blindar a los jueces y generar condiciones institucionales para un libre desempeño jurisdiccional, ello no siempre es suficiente para poder garantizar la independencia judicial.

El gobierno de López Obrador ha tenido un comportamiento basado en amenazas a la independencia judicial y a los actores judiciales. Amenazas retóricas y presentación de iniciativas han sido parte del catálogo para generar un ambiente nocivo a los juzgadores y trastocar la independencia judicial. Esto se ha acompañado de prácticas informales, como las presiones e investigaciones a los jueces realizadas con opacidad, como en el caso de Medina Mora. Además, para impulsar su agenda de gobierno y su visión sobre el Poder Judicial, los nombramientos en la Suprema Corte y en el Consejo de la Judicatura han sido claves para modificar las coaliciones internas y las votaciones. Para cualquier gobierno es fundamental poder nombrar actores judiciales con los que tengan cercanía ideológica y respalden sus políticas públicas. En este contexto, también es necesario resaltar que el Poder Judicial, vía el presidente de la Corte, ha respondido al gobierno con una actitud de colaboración a cambio de determinados beneficios. El intercambio más importante fue la reforma judicial diseñada por el ministro Zaldívar y sus colaboradores, la cual les permite plasmar su mirada sobre lo que debe ser el Poder Judicial, y conservar muchos de los beneficios de que disfrutaban los actores judiciales.

En los próximos tres años la relación entre el presidente y el Poder Judicial estará marcada por interacciones estratégicas de acuerdo con los recursos de cada actor y el contexto político, así como por el desarrollo de la reforma judicial.

Bibliografía

- Barragán, A. (2021), “Arturo Zaldívar renuncia a la ampliación de su mandato al frente de la Suprema Corte”, en *El País*, recuperado de <<https://elpais.com/mexico/2021-08-06/zaldivar-renuncia-a-la-ampliacion-de-su-mandato-al-frente-de-la-suprema-corte.html>>.
- Castagnola, A. (2018), *Manipulating Courts in New Democracies: Forcing Judges off the Bench in Argentina*, Routledge, Nueva York.
- Chávez, R. (2004), *The Rule of Law in Nascent Democracies: Judicial Politics in Argentina*, Stanford University Press, Stanford.
- Clark, T. S. (2011), *The Limits of Judicial Independence*, Cambridge University Press, Nueva York.
- Cortez, J. (2014), “Análisis Cualitativo Comparado: las decisiones de la Suprema Corte contra el Ejecutivo en México”, en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 76, núm.3, pp. 413-439.
- _____ (2020a), “¿Qué es la decisión judicial? Notas sobre los estudios judiciales en América Latina”, en *Latin American Law Review*, núm. 4, pp. 129-145, recuperado de <doi: <https://doi.org/10.29263/lar04.2020.06>>.
- _____ (2020b), *Ideas, innovación y cambio organizacional en la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)-Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (FCPyS)-Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ), México.
- Cortez, J., y C. Saavedra (2021), “Palomas mensajeras y halcones amenazantes: la justicia federal en los primeros dos años del gobierno de López Obrador”, en *El Cotidiano*, tomo 33, núm. 225, Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), pp. 42-52.
- Cuéllar, A. (2014), *La SCJN: sus ministros, la política y el agravio social*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (FCPyS)-UNAM, México.
- Diario Oficial de la Federación (DOF)* (2020), “Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria”, en *DOF*, 11 de mayo, recuperado de <https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5593105&fecha=11/05/2020#gsc.tab=0>.

- Ferrer, A. (2019), "Ministros de la Suprema Corte acuerdan reducir 25 % su sueldo", en *El Financiero*, recuperado de <<https://www.el-financiero.com.mx/nacional/ministros-de-la-suprema-corte-acuerdan-reducir-2-su-sueldo/>>.
- Fix, H. (2020), *El poder del Poder Judicial y la modernización jurídica en el México contemporáneo*, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México.
- González Casanova, P. (1965), *La democracia en México*, Era, México.
- González-Ocantos, E. (2016), *Shifting Legal Visions: Judicial Change and Human Rights Trials in Latin America*, Cambridge University Press, Cambridge.
- _____ (2018), "Communicative Entrepreneurs: The Case of the Inter-American Court of Human Rights' Dialogue with National Judges" en *International Studies Quarterly*, vol. 62, núm. 4, pp. 737-750.
- _____ (2019), "Courts in Latin America Politics", en H. Vanden, y G. Prevost (eds.), en *The Oxford Encyclopedia of Latin American Politics*, Oxford University Press, Nueva York.
- González-Ocantos, E., y W. Sandholtz (2021), "Constructing a Regional Human Rights Legal Order: The Inter-American Court, National Courts, and Judicial Dialogue (1988-2014)", en *International Journal of Constitutional Law*, vol. 19, núm. 5, pp. 1559-1596.
- Helmke, G. (2005), *Courts under Constraints. Judges, Generals, and Presidents in Argentina*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Helmke, G., y J. Ríos-Figueroa (coords.) (2010), *Tribunales constitucionales en América Latina*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México.
- Helmke, G., y J. Staton (2010), "El rompecabezas de la política judicial en América Latina: una teoría sobre el litigio, las decisiones judiciales y los conflictos entre poderes", en J. Ríos-Figueroa, y G. Helmke (coords.), *Tribunales constitucionales en América Latina*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México.
- Kapiszewski, D., y M. Taylor (2008), "Doing Courts Justice? Studying Judicial Politics in Latin America", en *Perspectives on Politics*, vol. 6, núm. 4, pp. 741-767.

- Landau, D. (2005), “The Two Discourses in Colombian Constitutional Jurisprudence: a New Approach to Modeling Judicial Behavior in Latin America”, en *George Washington International Law Review*, vol. 37, núm. 3, pp. 687-744.
- Llanos, M., C. Tibi, C. Heyl, y A. Stroh (2016), “Informal Interference in the Judiciary in New Democracies: A Comparison of Six African and Latin American Cases”, en *Democratization*, vol. 23, núm. 7, pp. 1236-1253.
- Madrazo, A., y E. Vela (2011), “The Mexican Supreme Court’s (Sexual) Revolution?”, en *Texas Law Review*, vol. 89, núm. 7, pp. 1863-1893.
- Magaloni, B. (2003), “Authoritarianism, Democracy and the Supreme Court: Horizontal Exchange and the Rule of Law in México”, en S. Mainwaring y C. Welna, *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford Scholarship, Nueva York, pp. 266-306.
- Monroy, J. (2020), “Magistrado se pronuncia contra iniciativa sobre reforma judicial y acusa presiones”, en *El Economista*, recuperado de <<https://www.economista.com.mx/politica/Magistrado-se-pronuncian-contra-iniciativa-sobre-reforma-judicial-y-acusa-presiones---20201123-0039.html>>.
- Nunes, R. (2010), “Ideational Origins of Progressive Judicial Activism: The Colombian Constitutional Court and the Right to Health”, en *Latin American Politics and Society*, vol. 52, núm. 3, pp. 67-97.
- Pérez-Liñán, A., y A. Castagnola (2016), “Judicial Instability and Endogenous Constitutional Change: Lessons from Latin America”, en *British Journal of Political Science*, vol. 46, núm. 2, p. 395.
- Poder Judicial de la Federación (2019), “Acuerdo del pleno del Consejo de la Judicatura Federal por el que se establece el Plan Integral del Combate al Nepotismo”, en *Consejo de la Judicatura Federal (CJF)*, recuperado de <<https://www.cjf.gob.mx/resources/index/planIntegralCombateNepotismo.pdf>>.
- Pou, F. (2016), “Cambio constitucional y la arquitectura institucional de la Suprema Corte”, en A. Castagnola y S. López, *El rol de la Suprema Corte en la Consolidación Democrática de México*, Tirant lo Blanch / IJ-UNAM, México, pp. 70-107.
- Pozas, A., y J. Ríos-Figueroa (2018), “Anatomy of an Informal Institution: The ‘Gentlemen’s Pact’ and Judicial Selection in Mexico, 1917-

- 1994”, en *International Political Science Review*, vol. 39, núm. 5, pp. 647-661.
- Ríos-Figueroa, J. (2007), “Fragmentation of Power and the Emergence of an Effective Judiciary in Mexico, 1994-2002”, en *Latin American Politics and Society*, vol. 49, núm. 1, pp. 31-57.
- _____ (2010), “Instituciones para la justicia constitucional en América Latina”, en G. Helmke y J. Ríos-Figueroa (eds.), *Tribunales constitucionales en América Latina*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México.
- _____ (2018), *El déficit meritocrático. Nepotismo y redes familiares en el Poder Judicial de la Federación*, Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad, México.
- _____ (2020), *El buen juez por su casa empieza. La necesaria autoreforma del Poder Judicial de la Federación*, Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad, México, pp. 48.
- Ríos-Figueroa, J., y J. Staton (2014), “An Evaluation of Cross National Measures of Judicial Independence”, en *The Journal of Law, Economics, and Organization*, vol. 30, núm. 1, pp. 104-137.
- Sala Superior 259/2018 (2018), “Con la entrega de constancia de Presidente Electo ‘se materializa la investidura del titular del Poder Ejecutivo, electo por el voto ciudadano a través de un procedimiento democrático, validado por este tribunal constitucional’: Otálora Malassis”, en *Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, recuperado de <<https://www.te.gob.mx/front3/bulletins/detail/3359/0>>.
- Sala Superior 282/2018 (2018), “El TEPJF revoca la sanción impuesta por el INE a Morena por la supuesta responsabilidad por la creación y operación del fideicomiso ‘Por los demás’”, en *Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, recuperado de <<https://www.te.gob.mx/front3/bulletins/detail/3359/0>>.

LA RECONFIGURACIÓN DEL SISTEMA DE PARTIDOS EN MÉXICO (1991-2021)

Alberto Arellano Ríos

Introducción

En este ensayo académico se analiza la trayectoria del sistema de partidos en México y su reciente reconfiguración política; es decir: se aborda la situación en que las partes que componen el sistema vuelven a tener una forma y un orden. Por consiguiente, aquí delineamos el recorrido y los desplazamientos de los partidos dentro del sistema político entre 1991 y 2021. El factor tiempo es el elemento que da cuenta del comportamiento evolutivo de las fuerzas partidistas. Al plantearse tal objetivo, este trabajo procura mostrar cómo las fuerzas políticas se desplazan en un espacio sociopolítico. El punto de observación se detiene en los resultados de la elección del 6 de junio de 2021, cuando, con base en los resultados electorales, se hace posible hablar de una “reconfiguración política”, es decir, de cómo entre los componentes del sistema de partidos de México se verificó un reajuste con respecto a una situación anterior. En otras palabras: nos preguntamos si hubo una transformación política e institucional en el sistema de partidos por motivos coyunturales, y si ésta puede llegar a ser de fondo o estructural.

Sin embargo, estas consideraciones de análisis en la geometría política sólo son observables en su justa dimensión cuando se valoran en el mediano plazo y en un análisis procesual, el cual ubica y diferencia qué es estructural y qué es coyuntural. Es decir, se valoran y justiprecian los

alcances de los resultados electorales en un espectro socio-temporal más amplio. La geometría política nos indica nuevas extensiones, los nuevos puntos de observación y estudio de que disponen actores e instituciones para medir y visualizar dichas relaciones. Por lo tanto, el capítulo aborda las perspectivas que se ofrecen al estudio de los partidos políticos para luego adentrarse en el periodo de estudio; toma en cuenta los resultados en las elecciones de diputados por el principio de mayoría relativa. Lo anterior, además de ser una cuestión heurística, se debe a que los porcentajes obtenidos de los partidos por este principio, condiciona la configuración del sistema de partidos en su conjunto.

Así pues, el documento bosqueja la configuración del sistema de partidos en México durante el periodo de estudio señalado. Da cuenta de los elementos que le dan forma al sistema partidista, identifica sus modificaciones y características. Observa de manera general el proceso de ajuste y los cambios acontecidos en el sistema de partidos del régimen político. El trabajo se inicia con la descripción del sistema de partido hegemónico y de su régimen autoritario, y avanza hasta llegar al gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador (AMLO), quien discursivamente intenta implantar otro régimen político, pasando por la etapa de transición hacia la democracia. El marco analítico utilizado es la teoría clásica de los partidos políticos y se basa en las reflexiones recientes que se han hecho al respecto. Su evidencia empírica, por cuanto tiene un fin heurístico, son los porcentajes de la votación emitida en la elección de diputados por el principio de mayoría relativa, así como la integración de la Cámara de Diputados. Estos datos constituyen la evidencia que más incide en las posteriores relaciones entre los poderes para el ejercicio gubernamental.

El estudio y las crisis de los partidos políticos

Las valoraciones negativas de los partidos políticos son muchas y de diversa índole; otras son positivas y tienden a sobrevalorarlos en el sistema político democrático. Pero una posición intermedia considera su existencia sociológica como un mal necesario para la democracia política. Siguiendo a Norberto Bobbio (1997: 23-48), aquí se afirma que los parti-

dos políticos nacen como un mal necesario ligado a la democracia representativa: una realidad sociológica no prevista en la utopía democrática. Al comienzo surgieron entre el individuo y el Estado múltiples grupos que dieron cuenta de sociedades pluralistas, y esta tendencia culminó en la creación de los partidos políticos. Ante esta realidad, los partidos cumplieron el papel de producir gobiernos, articular demandas y agregar intereses, así como originar una clase política (Vallès y Bosch, 1997).

En suma, los partidos son

estructuras institucionales de intermediación entre el Estado y la sociedad que permiten generar integración social y política. Esta función de intermediación o interfaz los convierte en mecanismos muy relevantes en el procesamiento de las demandas y la reducción de la complejidad social (Mella, 2012: 95).

Desde entonces, los partidos políticos son elementos sustantivos de la democracia en su vertiente representativa. Y el debate acerca de la función positiva o negativa de los partidos en el régimen democrático no deja de renovarse. Los partidos políticos aparecieron en aquellos países que adoptaron las primeras formas de gobierno representativo. De este modo se erigieron los nacientes partidos, los cuales fueron clasificados como partidos de notables, de masas y/o partidos electorales (Oppo, 1998: 1153-1160). Su existencia sociológica obligó a definirlos con precisión: una tarea que no ha sido fácil; de hecho, aún no se resuelve. Pero un elemento común es su carácter asociativo para fines políticos y con miras a acceder al poder en las democracias modernas.

Desde una perspectiva amplia, la discusión se enmarca entre la democracia directa y la democracia representativa (Bobbio, 1997: 49-73). Esto debido a que a los partidos se les ha encomendado la función de la representación en el sistema político, pero se les acusa de que no son el canal adecuado para representar el interés ciudadano (Cárdenas, 1996: 10). Luego hay una aceptación funcional de su papel dentro del sistema político, la cual transita a una crisis generalizada de los partidos y del régimen democrático en su conjunto. La crisis ahora no es exagerada: la situación es grave y decisiva por cuanto pone en peligro no sólo el desarrollo y la existencia misma de los partidos políticos, sino la democracia en su conjunto. A los partidos políticos se les cuestiona que la represen-

tación surgida de ellos no es genuina y real debido a la reivindicación de los intereses de los grupos de poder.

Posiciones críticas llevaron a sostener que en las democracias modernas se ha instaurado una partidocracia (Calero, 1982). Este término —un neologismo— describe sociopolíticamente, define y clasifica un sistema político en el que los partidos, y en específico sus oligarquías y su burocracia, asumen el control del régimen haciendo a un lado la soberanía popular. Además, el término hace alusión a la desviación del papel que los partidos políticos deberían tener en la democracia representativa. Se instaura así un sistema político en donde hay un traspaso de estafeta en los cargos públicos de forma consecutiva. Lo anterior interrumpe las posibilidades de que se exprese verdaderamente la voluntad ciudadana. También hace alusión a negociaciones y acuerdos que atentan contra el interés público, y a que se detenta el monopolio de las nominaciones a los cargos de elección popular, así como el control sobre los representantes electos (véase Calero, 1982).

Desde el punto de vista politológico, los partidos políticos son analizados básicamente como sistema, instituciones u organizaciones. La concepción sistémica nos hace ver las partes —nominalmente opuestas— en un conjunto de relaciones de interacción e interdependencia que confiere forma a un todo unificado. La visión institucional las considera como esos constructos humanos que vertebran la vida social y desempeñan labores político-partidistas. En tanto que una concepción organizacional lo ve como ese conjunto de individuos que se agrupan para obtener un objetivo común, en este caso la obtención del poder político. Como objeto central o variable independiente, la ciencia política se ha adentrado en su estudio con relación al Congreso, las elecciones, el gobierno, la clase política, entre otros temas. Pero la bibliografía especializada ha constituido una base teórica sobre los partidos políticos que tienen en Maurice Duverger (1996), Giovanni Sartori (1997) y Angelo Panebianco (2009) a los estudiosos fundadores. En la obra de Duverger se presenta un estudio sociológico de los partidos; con Sartori, un estudio sistémico cuya tipología es un prototipo de cómo hacer y construir la disciplina política. En tanto que de Panebianco se valora su análisis interno del partido.

Los partidos políticos se constituyeron en las democracias durante el periodo que va de 1850 a 1950. Al comienzo se estableció una distinción muy general entre partidos electorales y parlamentarios (Duverger, 1996: 16-22). Luego de estas distinciones de tipo sociohistórico, se instituyó otra de tipo sistémico. Pero Duverger delineó una ruta analítica al clasificar los sistemas de partidos en función del número de partidos; así identificó los sistemas monopartidistas, bipartidistas y multipartidista (véase Duverger, 1996). Más tarde, Sartori precisó dicha tipología numérica con criterios de competencia e interacción partidaria para hacer notar su dinamismo y su posible transformación de un sistema de partido a otro.¹ Los partidos políticos también se analizan como instituciones u organizaciones. Quien conecta el modelo originario (la formación del partido) y su grado de institucionalización, es Angelo Panebianco (2009).

Se han identificado —en una mirada panorámica a la vida de los partidos políticos (ya casi 200 años de existencia) y a su relación con la democracia representativa— los siguientes grandes periodos: 1) un periodo de nacimiento e implantación; 2) uno de institucionalización, y 3) otro de crisis generalizada y estructural. Pero en la llamada crisis global de los partidos se habla de problemas de confianza hacia estas instituciones. Se argumenta que han perdido su influencia e identidad debido a que son incapaces de generar vínculos con la sociedad civil, o bien que se ha abierto un espacio para nuevas formas de hacer política sin su intermediación (Albalá y Vieira, 2014).

En los partidos políticos se nota una situación contradictoria: si bien están más institucionalizados, esto no significa que sean más representativos socialmente

Los partidos se alejaron de la ciudadanía al acercarse al poder. Este fenómeno, por supuesto, no es homogéneo ni mecánico. Observamos, así, que

¹ Giovanni Sartori identificó el *sistema de partido único* (ex Unión Soviética); el *sistema de partido hegemónico* (en su momento México); el *sistema de partido dominante* (en su momento la India y Japón); el *bipartidismo* (Estados Unidos y Gran Bretaña); el *pluralismo moderado* (Países Bajos, Suiza, Bélgica y la República Federal de Alemania); y el *pluralismo polarizado* (Chile hasta 1973, Italia hasta 1993, y Finlandia). Después de esto se da una atomización en el sistema de partidos (véase Sartori, 1997).

en varios países latinoamericanos, los partidos, incluso en el poder, mantuvieron un contacto estrecho con su base electoral [...]. De forma creciente en numerosos casos, sobre todo del mundo occidental, la ciudadanía no identifica como sus representantes a los partidos políticos y actúa de forma más autónoma al intentar hacer llegar al poder público sus demandas. No obstante, la actuación de la ciudadanía a partir de los movimientos sociales y reivindicativos no ha producido realineamientos o reordenamientos significativos en los sistemas partidistas de la región, lo que se observa es que algunas de las pautas levantadas por estos movimientos son generalmente cooptadas por algunos de los partidos políticos [...]. Es importante considerar que este cambio en el papel de los partidos no significa que éstos hayan perdido su importancia como promotores del diálogo y de políticas. Hemos de notar, asimismo, que los partidos están hoy más institucionalizados y, a pesar de alejarse de la función de organización social (Albalá y Vieira, 2014: 166-167).

Si la confianza constituye un indicador de la fortaleza de una sociedad democrática, los vínculos que existen hoy día entre los ciudadanos y sus partidos son los más débiles y con problemas serios en su legitimidad. Pues los partidos políticos son los entes que generan la mayor desconfianza. La población no encuentra seguridad o una esperanza firme en estas instituciones u organizaciones en el sentido de que van obrar de cierta manera como creen que deben hacerlo. En este escenario, la desconfianza se manifiesta en la competencia electoral. Surgen nuevos partidos en contextos de desconfianza hacia los partidos tradicionales. Se reorganiza la competencia electoral y genera cambios en el sistema de partidos (Barreada y Ruiz, 2019).

Corral, en sentido negativo, afirma lo siguiente:

La [des]confianza en los partidos políticos en América Latina encontramos que está causada por actitudes políticas y evaluaciones que tienen que ver con la [ine]ficacia del sistema, a nivel nacional y local. Lo más difícil, y tal vez en lo que menos se trabaja, es cómo la mejora del desempeño debería ser la manera más trascendente para elevar la confianza en los partidos (Corral, 2008: 201).

Empero, limitarse a los asuntos meramente partidistas hace que no se vean asuntos más estructurales y a largo plazo. Para Peter Mair (2015), la era de la democracia de los partidos políticos ha pasado; aunque los partidos permanecen, su desconexión con la sociedad es tan grande que no son capaces de sustentar a la democracia en su forma presente. Para Mair, la crisis es histórica y estructural, de carácter global y, en una visión de sociología histórica de larga data, inicia en la década de 1990. La crisis profunda en la que están consta de tres espacios: una crisis de la democracia, una crisis política, y una crisis de los mismos partidos. Esto ha preparado un cóctel explosivo y letal que los ha colocado en una difícil crisis institucional. Quizás el principal problema reside en que se convirtieron en instituciones con un alto grado de autonomía frente al gobierno, la población y el Estado. Si quieren sobrevivir, requieren supervisión, control y límites (Mair, 2015).

La crisis global de los partidos como la manifestación negativa más evidente de la democracia representativa, explica el surgimiento del populismo. Se debe comprender que el populismo no es un “estilo político” que pueda ser reducido a su dimensión demagógica, sino que es la expresión estructural de la crisis de la democracia en su conjunto. De ahí que se deba desarrollar una “democracia interactiva” mediante el ejercicio de una ciudadanía activa que supere la “entropía democrática”. Esto implica *complejizar la democracia* (Rosanvallon, 2020 y 2012).

La reconfiguración del sistema de partidos

Sobre el sistema de partidos en México cabe decir que se transitó de un partido hegemónico a un sistema de partidos de pluralismo moderado. En el plano nacional, y echando una mirada al siglo XX, José Woldenberg (1993) sostiene que en la relación entre el Estado y los partidos se ha pasado por los siguientes fases o periodos: el primero tiene lugar a comienzos de la Revolución mexicana, y el proceso se cierra en 1929, con la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) —en este último periodo se atomiza el sistema de partidos políticos—. El segundo periodo abarca de 1929 a 1968; fue una etapa centralizadora y de consolidación del partido hegemónico. La tercera etapa es un lapso muy

largo donde se observan dos subperiodos: el de 1968 a 1977, y el de 1977 a 1993. En el primer subperiodo histórico se da un momento de crisis política y social aguda sin correspondencia con el mundo de los partidos y las elecciones, en tanto que en el siguiente se da un proceso lento y errático de apertura política con diversas reformas electorales (Woldenberg, 1993).

Así, desde la elección de 1997 a la elección de 2015, se configuró un sistema multipartidista estable y sólido. Esto como resultado de la transición votada mexicana (Merino, 2003). El sistema de partidos gozó de mayor institucionalización en comparación con los demás países de la región latinoamericana (Díaz, 2019). Por institucionalización se debe entender la unidad partidista en el sistema, la cual es una condición de interacción partidaria. De este modo, los partidos conforman un espacio de interacción; no son unidades partidistas aisladas como organizaciones autónomas (Martínez, 2018: 212). La institucionalización del sistema de partidos depende de 1) la estabilidad de la competencia interpartidista (la volatilidad electoral entendida como el cambio neto en la porción de escaños (y votos) de todos los partidos entre una elección y la siguiente); 2) el arraigo de los partidos en la sociedad, la percepción de su legitimidad y las elecciones; y 3) la fortaleza de las organizaciones partidistas (estabilidad del sistema de partidos e identificación con los partidos) (véase Mella, 2012: 121-122).

No obstante, en los últimos 25 años el sistema de partidos mexicano ha sufrido un proceso significativo hacia la desinstitucionalización en la competencia partidista democrática (1997-2018), proceso que se aceleró en las elecciones de 2018, cuando el Movimiento Regeneración Nacional (Morena) creció en detrimento de los tres partidos tradicionales. Dicho declive tuvo consecuencias en la competencia política, en su configuración, e incentivó la fragmentación partidista, la competitividad y volatilidad electoral (véase Díaz, 2019). La erosión y después derrumbe del sistema tripartidista conformado en el proceso de transición a la democracia, se visualizó durante el sexenio del presidente Enrique Peña Nieto (2012-2018) (véase Prud'homme, 2020).

Durante 30 años, en el país se establecieron tres ofertas políticas predominantes: Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido Acción Nacional (PAN) y Partido de la Revolución Democrática (PRD), lo que

correspondía a un pluralismo moderado. Este predominio tripartidista limitó el crecimiento de los partidos pequeños y la emergencia de una cuarta fuerza política competitiva. La emergencia de Morena, partido político, vino a modificar esa lógica, por su capacidad de convertirse en un partido competitivo a la altura de los otros tres, bajo el liderazgo de AMLO (Espinoza y Navarrete, 2016).

El sistema de partidos transitó de un sistema autoritario de partido hegemónico hacia un sistema competitivo de tres grandes partidos en la década de 1990. No obstante, se pueden distinguir dos etapas distintas: la primera, caracterizada por un multipartidismo moderado con baja polarización y cierto grado de institucionalización durante la primera década de este siglo; pero la segunda etapa se singularizó por una mayor fragmentación y polarización con una marcada desinstitucionalización (Díaz, 2019: 57). Hasta la elección de 2018, el sistema de partidos se sustentó en tres ofertas políticas centrales: PRI, PAN y PRD. En ellas se concentró casi la totalidad de los votos y de cargos públicos (Espinoza y Navarrete, 2016: 100).

La transición a la democracia mexicana se vio envuelta en graves crisis que mermaban su legitimidad, lo que condujo a un ciclo de desdemocratización y a un realineamiento electoral que incidió en el sistema de partidos. El resultado fue doble: la recomposición de las fuerzas partidistas instituida en un gobierno unificado, y el regreso a un sistema de partido dominante (Aziz, 2020: 22). Las fallas en el sistema presidencialista evidenciaron los abusos de una clase política que se expresó en altos niveles de corrupción y en pactos políticos —sellados con impunidad— que empeoraron la impartición de justicia y deterioraron los derechos humanos. Lo anterior, sin remedio, produjo desencanto, desconfianza y desvinculación ciudadana con respecto a los tres grandes partidos políticos. De ahí que tuviera lugar el nuevo partido-movimiento surgido en 2014. Hubo en el caso mexicano un realineamiento electoral en un proceso de des-democratización del régimen (Aziz, 2020: 26).

Por realineamiento electoral se debe entender

la reorganización del sistema de fuerzas políticas, como parte de la transición de una coyuntura histórica a otra. Ello significa la modificación de los patrones de votación, la redistribución de las bases electorales, la mo-

dificación de los consensos y posicionamientos ideológicos, el reacomodo de las élites de los partidos y de los sujetos subpartidistas —incluyendo la posible desaparición de algunos y la emergencia de otros—, cambios en la formación y configuración de los grupos de poder extrapartidistas, la transformación de los sistemas de intereses de los diferentes sectores sociales, el reordenamiento de las prioridades de los distintos actores políticos y el reajuste de las formas de participación política (Domínguez, 2017: 95).

Para Charles Tilly, la democracia no es resultado de las condiciones culturales o institucionales, sino de una lucha reivindicativa; en esta lógica, la democracia es un proceso donde se verifica “el aumento de la amplitud y la igualdad en las relaciones entre los agentes del gobierno y los miembros de la población súbdita de dicho gobierno” (Tilly, 2007: 13); de ahí que, en un sentido inverso, cuando acontecen transformaciones que incrementan la desigualdad y la desprotección de los segundos, se erija un proceso “desdemocratizador”. Por eso, la elección de 2018 —nos dice Alberto Aziz (2020: 26)— fue significativa: implicó una desaprobación del proceso que llevó la transición hacia la democracia, puesto que no llegó la consolidación. Los abusos de una clase política que se expresó en altos niveles de corrupción y en una serie de pactos de impunidad, trajeron consigo el desencanto, la desconfianza y la desvinculación ciudadana con relación a los tres grandes partidos políticos, y el apoyo se trasladó a un nuevo partido-movimiento que surgió en 2014 (Aziz, 2020: 26).

Fue así que, en el ámbito electoral, el sexenio de Enrique Peña se caracterizó por una reconfiguración radical de las fuerzas políticas. Se colapsó el sistema de partidos que estructuró la política mexicana desde la transición democrática. Se configuró el de las fuerzas políticas en el ámbito socioterritorial; hubo una recomposición de las coaliciones presidenciales y se dio un voto cruzado masivo que benefició a AMLO (véase Sonnleitner, 2020). Según Alberto Aziz (2020), en la opinión pública surgió el debate de si Morena sería un nuevo PRI. Otros argumentaron que Morena no es un partido sino un movimiento. Pero la geometría partidista surgida después de 1988 (PRI, PAN y PRD) aún no logra recuperarse (Aziz, 2020: 76-78). A menos que se coloquen como un frente opositor a AMLO y Morena sin propuestas o sin un proyecto alternativo.

El paso desde un sistema autoritario de partido hegemónico hacia uno competitivo y multipartidista, propició una serie de instituciones demo-

cráticas y reajustes en el régimen político: la efectiva separación de poderes; los gobiernos divididos; el papel cada vez más relevante del Congreso frente al Poder Ejecutivo, y un renovado federalismo... (Díaz, 2019: 34). Empero, el sistema de partidos en México entró en una tercera fase:

La pasada elección federal de 2018 marca posiblemente el inicio de una tercera fase del sistema de partidos [...]. Cabe señalar que la primera transformación ocurrió durante los noventa y comprendió el paso desde un primer sistema caracterizado por una competencia electoral muy limitada y el consecuente dominio de un solo partido hacia un segundo sistema de partidos competitivo y multipartidista moderado, con tres partidos principales alrededor de los cuales se estructuró de manera regular tanto la competencia como la cooperación en las arenas electoral y legislativa [...]. [Por eso] el sistema mexicano de partidos durante esta etapa se podría describir mejor como otro caso más de “estabilidad sin raíces” [...] lejos de permanecer estático, el sistema ha experimentado una segunda transformación relevante, cuyos efectos se han manifestado claramente en el proceso electoral federal de 2018 [...]. La situación actual en el sistema de partidos se puede describir como una desinstitutionalización significativa respecto al pasado, cuyas causas son complejas e involucran: una creciente insatisfacción de los electores con el desempeño de los gobiernos de los partidos tradicionales (Díaz, 2019: 35-36).

Por un lado, el crecimiento exponencial de Morena en 2018 fue coyuntural, y falta tiempo para que se consolide como un nuevo partido mayoritario, dominante o hegemónico. En la elección de 2018, Morena, al ser un movimiento-partido, tuvo que aglutinar a diversas fuerzas. Abandonó o atemperó, al menos, el discurso político polarizante, lo que permitió la construcción de una coalición dominante (Santiago, 2020: 334). Dicha coalición se encaminó a triunfar; en el ámbito legislativo se incrementó el número de legisladores en sus bancadas. El Instituto Nacional Electoral (INE) inicialmente le asignó 55 senadores y 191 diputados. Pero en el Senado incrementó su bancada con cuatro legisladores y en la Cámara de Diputados con 63 (Santiago, 2020: 336).

Para Javier Santiago (2020) se conformó un sistema de partido predominante. Dicha apreciación parte quizá de observar la superioridad en cantidad, número o intensidad que Morena como fuerza política tenía sobre otras. Pero su debilidad radicaba en un liderazgo carismático

y en alianzas que condicionaban su inestabilidad. Estas características harían que Morena no se institucionalizara como partido político. Su característica fue la fragilidad, la cual, aun cuando no iba a desplazarlo en el corto plazo, lo debilitaría (Santiago, 2020: 336). Tal y como sucedió en las elecciones intermedias de 2021.

Lo que queda claro es que el terremoto morenista sacudió al sistema de partidos, y éstos no dan señales de recuperación (Sonnleitner, 2020). Por otro lado, para Prud'homme (2020) el tránsito de un sistema multipartidista moderado a un sistema de partido dominante no es tan claro. Para Prud'homme el tema es más complejo, y aún es temprano para decir qué se ha llegado a definir en el nuevo sistema de partidos mexicano únicamente con base en los resultados electorales: Morena queda en situación de dominación, pero aún no hay un sistema de partido dominante. Las elecciones intermedias de 2021 medio aclararon esta incógnita, pues se instauró un “partido mayoritario o dominante en el sistema de partidos”, pero no un “sistema de partido dominante”.²

La elección intermedia de junio de 2021 dejó algunas enseñanzas. Para Sonnleitner y Viqueira (2021) se deben matizar algunas ideas que se afianzaron en dicho proceso electoral. Con el propósito de desmentir o precisar algunas falacias al respecto, dicen lo siguiente:

Falacia 1: “La concurrencia de las elecciones federales con las de gobernador explica la alta participación electoral”. Si bien se elogió la alta participación (52.7 %) en dichos comicios, fue tan sólo ligeramente superior a la de las elecciones intermedias de 2015, 2009 y de 2003, pero inferior a la de la elección de 1997, cuando el PRI perdió la mayoría de la Cámara de Diputados (Sonnleitner y Viqueira, 2021).

La falacia 2 es que “Morena es el partido de los pobres”. Sonnleitner y Viqueira (2021) plantean que la correlación entre el nivel de desarrollo de los distritos y el porcentaje de votos a favor de Morena no es la que se supone. El ahora partido oficial obtiene sus mejores resultados en distritos que tienen un alto nivel de escolaridad (10.3 años). Esto contrasta con lo que sucedía antes con el PRI —cuya votación aumenta-

² “Lo propio de sistema predominante es que haya competencia, pero sin alternancia efectiva” (Sartori citado por Mella, 2012: 116-117).

ba fuertemente conforme la escolaridad de los votantes disminuía—, así como con el perfil del voto panista —cuyo electorado se concentra en los estratos con mayores promedios de escolaridad.

La falacia 3 es “que el PAN se recuperó”. Si bien el partido albiazul sigue contando con bases estables y territorialmente arraigadas, ha sufrido un importante retroceso (Sonnleitner y Viqueira, 2021).

La falacia 4: “El PRI está en agonía”. El partido tricolor perdió todas las gubernaturas que poseía; sin embargo, logró aumentar ligeramente su porcentaje de votos (1.2 %). El PRI está perdiendo su famoso “voto verde” por lo que no puede competir exitosamente en el mundo rural. Si el PRI quiere sobrevivir, tendrá que arraigar en las franjas pobres y de clase media urbanas (Sonnleitner y Viqueira, 2021).

La falacia 5 es la siguiente: “La *chiquillada* no cuenta más que para completar mayorías en las cámaras”. Aunque tienen una distribución territorial muy desigual, estos partidos minoritarios son importantes en territorios muy bien localizados y han logrado avances. Un ejemplo es Movimiento Ciudadano (MC), el cual, después de haber conquistado Jalisco, ha extendido su fuerza a Nuevo León, Campeche y en lugares de Chihuahua, Nayarit y Veracruz. El Partido Verde Ecologista de México (PVEM) sigue siendo importante en Chiapas y conquistó la gubernatura de San Luis Potosí. El PRD conserva una fuerza significativa en territorios de Michoacán, Guerrero y Tabasco (Sonnleitner y Viqueira, 2021).

La falacia 6 es: “El retroceso de Morena en la Ciudad de México es un voto de castigo a la gestión de Claudia Sheinbaum”. La disminución del porcentaje de votos por Morena en la capital del país, y el triunfo de la alianza PAN-PRI-PRD en ocho de las 16 alcaldías, carecen todavía de la suficiente perspectiva para ser explicados. Lo que sí es específico de la capital, a diferencia de la regla en el país, es que la participación electoral aumentó en los distritos con un alto nivel de desarrollo, favoreciendo al voto panista (Sonnleitner y Viqueira, 2021).

Por último, la falacia 7 señala “que Morena no tendría la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados”. No es imposible que un buen número de diputados abandonen sus bancadas originales para sumarse a Morena al iniciarse la LXV Legislatura o en los meses siguientes; y que por lo tanto se dé el transfuguismo político-partidista. Sólo así se sabrá el peso de cada partido político en la Cámara baja (Sonnleitner y Viqueira, 2021).

Qué dice la estadística descriptiva

Generalmente, el sistema de partidos se toma como la variable dependiente del sistema electoral al determinar su número. La literatura politológica concibe el papel o función del sistema electoral en función de los votos en escaños. Con fines heurísticos, en los siguientes párrafos se analizará lo siguiente: los resultados electorales en la elección de diputados por el principio de mayoría relativa; la integración de la Cámara de Diputados, y el tipo de relación que se ha establecido con el Poder Ejecutivo. Aunque nuestro sistema es bicameral, se excluye al Senado por las distorsiones que genera en la representación poblacional y en la conformación de un gobierno unificado o un gobierno dividido; la consideración de la Cámara alta podría dar pie a la instauración de un gobierno no unificado. Por lo tanto, se elige a 500 diputados, de los cuales 300 son electos de acuerdo con el principio de votación mayoritaria relativa, y los otros 200 por el principio de representación proporcional. Para la asignación de diputados de representación proporcional, se procede a la aplicación de una fórmula de proporcionalidad pura, cuyos elementos son el cociente natural y el resto mayor.

A reserva de que se consulte con detalle la tabla 1 y el gráfico 1, en el periodo de estudio aludido (1991-2021) se manifiestan tres ritmos o tiempos en la mecánica del cambio en el sistema de partidos en México. En una mirada global, el primero corresponde a las elecciones de 1991 y 1994, es decir, a los últimos años de existencia del sistema de partido hegemónico. Le siguen las elecciones de 1997, 2003, 2006, 2009 y 2015, en ellas el sistema de partidos es claramente multipartidista y su número efectivo es de entre 2.5 y tres fuerzas políticas. Este periodo corresponde al llamado periodo de transición a la democracia por la vía electoral y de la lucha por el reconocimiento y respeto al voto como mecanismo de acceso al poder. Finalmente, las elecciones de 2018 y 2021 apuntan a la redefinición del sistema de partidos; como ya se dijo páginas atrás, para que se instaure un sistema de partido dominante aún es muy pronto (Prud'homme, 2020). Con todo, Morena sí es una fuerza política dominante en el sistema de partidos.³

³ Generalmente la ciencia política entiende por sistema de partido dominante al

TABLA 1
*Porcentaje de votación obtenido por el principio de mayoría relativa para Diputados federales (1991-2021)**

| | 1991 | 1994 | 1997 | 2000 | 2003 | 2006 | 2009 | 2012 | 2015 | 2018 | 2021 |
|----------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| PAN | 16.82 | 24.98 | 26.61 | 38.24 | 30.73 | 33.39 | 28.01 | 25.89 | 21.04 | 17.69 | 18.90 |
| PRI | 58.47 | 48.58 | 39.11 | 36.92 | 23.14 | 28.21 | 36.75 | 29.87 | 28.82 | 16.44 | 18.37 |
| PRD | 7.91 | 16.12 | 25.71 | 18.68 | 17.61 | 28.99 | 12.20 | 16.46 | 10.78 | 5.08 | 3.77 |
| PVEM | 1.37 | 1.36 | 3.82 | -- | 3.99 | -- | 6.52 | 4.06 | 6.50 | 4.68 | 5.63 |
| PT | 1.08 | 2.58 | 2.69 | -- | 2.40 | -- | 3.57 | 2.76 | 2.81 | 3.46 | 3.36 |
| MC | -- | -- | -- | -- | 2.26 | -- | 2.38 | 2.58 | 6.10 | 4.24 | 7.27 |
| Morena | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | 8.35 | 36.60 | 35.33 |
| Otros partidos | 9.52 | 3.16 | 2.12 | 3.76 | 2.79 | 6.9 | 9.64 | 13.35 | 10.73 | 9.04 | 7.37 |

Fuente: Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones del Proceso Electoral del INE. Se puede consultar en <<https://www.ine.mx/voto-yelecciones/resultados-electorales/>>.

* Para 1991, 1994 se incluye en "otros partidos" los no registrados.

* En la elección del año 2000, el porcentaje de votación del PRD incluye la coalición con los partidos PT, Convergencia, PAS y PSN.

* El PAN incluye su coalición con el PVEM.

* Para el 2003 se contempla Convergencia como MC.

* No se contempla la coalición PRI-PVEM.

* Para el 2005 se contempla en el porcentaje del PRI su coalición con el PVEM; y en el PRD su coalición con Convergencia y PT.

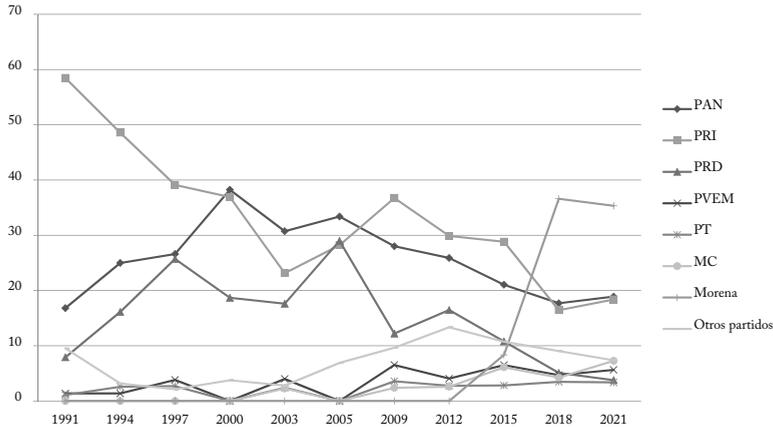
* Para el 2009 y 2012 no se contemplan las coaliciones, sólo los votos emitidos por cada partido.

* Para el 2012 y 2015 en la casilla "otros partidos" contemplan las coaliciones entre los partidos.

* Para el 2005 la casilla "otros partidos" considera los votos emitidos a Nueva Alianza y Encuentro Social; no se consideran las coaliciones.

* Para la elección de 2021 se consideró el cómputo distrital del 13 de junio.

GRÁFICO 1
*Porcentajes obtenidos en la elección de diputados federales
 por el principio de mayoría relativa (1991-2021)*



Fuente: Elaboración propia.

En la elección de 2018 se dio el llamado tsunami de Morena. Pero en la elección intermedia de 2021 dio muestras de la importancia de los territorios y los procesos locales. En cuanto al triunfo de Morena en 2021, Willibald Sonnleitner (2021), sostiene que “no solo trajo un nuevo partido dominante sino que reacomodó el papel que juegan los partidos en el sistema político”. Para Sonnleitner, el tripartidismo comenzó a erosionarse desde 2013 y colapsó en 2018. Ya en el declive en conjunto, los partidos de la transición democrática y Morena pasaron a ser la fuerza dominante en el sistema de partidos. Como se observa, estamos en un periodo de transformación política e institucional, esto es, de una reconfiguración que sigue en curso, cuya distribución territorial invita a distinguir configuraciones regionales.

sistema donde una fuerza política tiene una influencia superior a otras. Pero a diferencia del partido hegemónico permite la competencia electoral. Por lo tanto, comparte el poder y puede perder elecciones o necesita de otras fuerzas para conformar coaliciones de gobierno en los órganos legislativos. Como sistema tiene ya cierta estabilidad y características propias dadas a lo largo del tiempo.

A nivel de la elección distrital, el PAN es fuerte en el Bajío, Tamaulipas, Nuevo León, Baja California, la Ciudad de México, “el corredor azul” del Estado de México y Yucatán. El PRI se reconfigura y su fuerza se concentra en Coahuila, Nuevo León, Hidalgo, Guerrero y Oaxaca. El PRD apenas se hace presente en zonas de Michoacán, Guerrero, el Valle de México, Veracruz y Tabasco. En el caso de Morena y después del tsunami de la elección de 2018, crece en los estados norteros y desciende en la capital del país, Estado de México, Hidalgo y Puebla. Y enclaves de partidos emergentes como el Partido del Trabajo (PT) y MC (Sonnleitner, 2021).

Pero en una visión de mediano plazo, otra vertiente que tiene que ver con el sistema de partidos es la que se da en los órganos colegiados de representación política; en este caso, en la Cámara de Diputados. Por cuestiones heurísticas se excluye al Senado de la República. En primer lugar fue por la forma en que se designa e integra, y en segundo lugar porque en el interés gubernamental se está más al tanto de la integración de este órgano colegiado.⁴

De igual manera, en la tabla 2 y el gráfico 2 se observan los cambios que el sistema de partidos instituido ha tenido con el Poder Ejecutivo federal. Antes conviene delinear la travesía en la integración de la Cámara de Diputados. Si bien es cierto que hay una cláusula de gobernabilidad que tiene que ver con la sobrerrepresentación con el partido que obtuvo la votación más alta, el gobierno unificado tiene sentido cuando el presidente de la República tiene o no mayoría absoluta (la mitad más uno de los integrantes). En caso contrario, se conforma un gobierno dividido. Lo anterior es importante, porque entre estos entes se establece una relación en la que son gobierno, a partir de tres actividades: la aprobación de leyes secundarias, el presupuesto y la cuenta pública.⁵

⁴ En este sentido, por gobierno dividido debe entenderse con mayor precisión “aquél en que la mayoría de la Cámara pertenece a un partido y el presidente [...] a otro. Y al contrario, cuando un partido posee el control, tanto del Ejecutivo como del Legislativo, unicameral o bicameral, se habla de gobierno unificado, mientras que cuando nadie cuenta con mayoría (absoluta) congresional se habla de gobiernos no unificados” (Hurtado, 1998: 46).

⁵ Después de un largo periodo de gobiernos divididos, en el gobierno unificado del

TABLA 2
*Escaños en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión por los principios
 de mayoría relativa y representación proporcional (1991-2021)**

| | LV (1991-1994) | LVI (1994- 1997) | LVII (1997- 2000) | LVIII (2000- 2003) | LIX (2003- 2006) | LX (2006- 2009) | LXI (2009- 2012) | LXII (2012- 2015) | LXIII (2015- 2018) | LXIV (2018- 2021) |
|-------------------|-------------------|------------------------|-------------------------|--------------------------|------------------------|-----------------------|------------------------|-------------------------|--------------------------|-------------------------|
| PAN | 89 | 119 | 121 | 205 | 147 | 206 | 142 | 114 | 109 | 79 |
| PRI | 320 | 300 | 239 | 211 | 223 | 106 | 242 | 212 | 205 | 48 |
| PRD | 41 | 71 | 125 | 50 | 95 | 127 | 63 | 104 | 54 | 11 |
| PT | | 10 | 7 | 8 | 7 | 11 | 14 | 15 | | 48 |
| PVEM | | | 6 | 18 | 17 | 17 | 22 | 29 | 39 | 11 |
| MC* | | | | 3 | 5 | 18 | 6 | 16 | 20 | 25 |
| Morena | | | | | | | | | 47 | 254 |
| Otros partidos | 50 | | 2 | 5 | 6 | 15 | 11 | 10 | 26 | 24 |

Fuente: Cámara de Diputados. Congreso de la Unión. Recuperado de INE, 2015; 2021.

MR: Mayoría relativa.

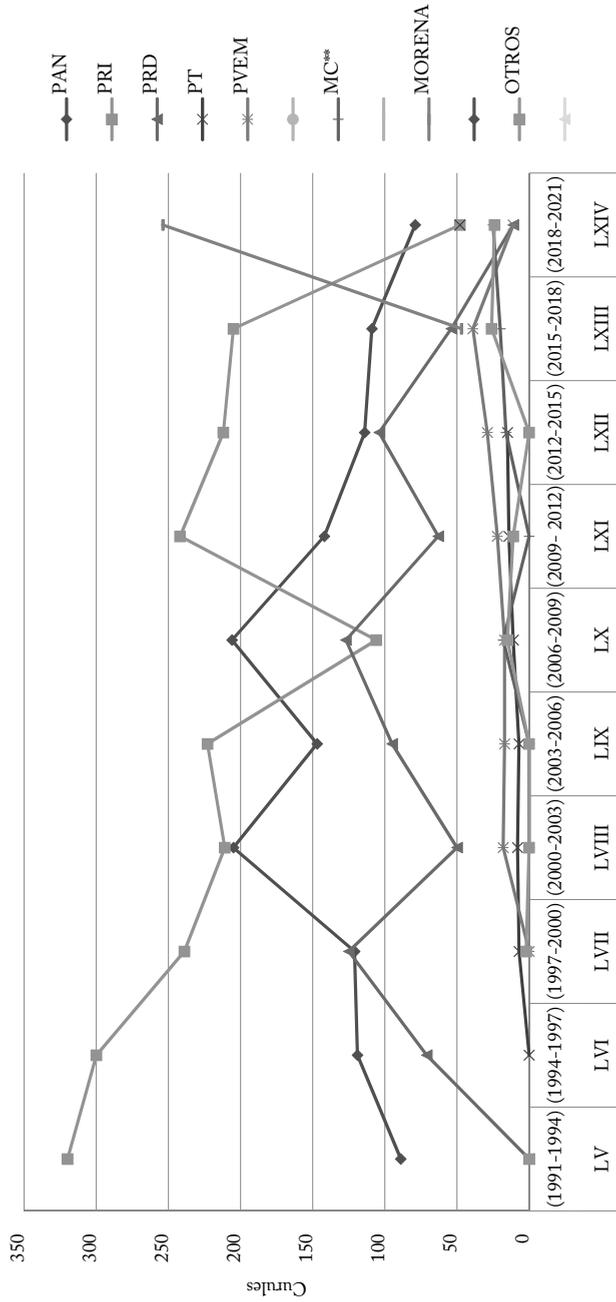
RP: Representación proporcional.

* Los datos corresponden a los cómputos del INE hasta junio de 2021.

Faltan los de RP y oficiales definitivos.

** En MC se considera su antecedente Convergencia por la Democracia, el cual se fundó en 1999. En 2011 cambia a Movimiento Ciudadano.

GRÁFICO 2
 Porcentaje obtenido para la integración
 de la Cámara de Diputados (1991-2021)*



Fuente: Elaboración propia.
 * Los datos corresponden a los cómputos del INE hasta junio de 2021. Faltan los de RP y oficiales definitivos.

Los gobiernos divididos son importantes: se determinan por la integración del Poder Legislativo y por la interacción que deriva del sistema de partidos en la conformación de mayorías. Generalmente, el gobierno dividido se define como la situación —en un sistema presidencial— en que el partido al que pertenece el Ejecutivo no cuenta con la mayoría absoluta, por lo que ocupa a diversos especialistas del derecho constitucional y la ciencia política. El veto, siguiendo a Jorge Carpizo (2002: 85), es la participación del Ejecutivo en el proceso legislativo, y tiene tres fines: 1) evitar la precipitación en el proceso legislativo desde la consideración del Ejecutivo; 2) es una forma de defensa contra la invasión o imposición del Legislativo, y 3) se aprovecha la experiencia y responsabilidad del Ejecutivo (Carpizo, 2002: 85).

En la tabla 2 se observa cómo el PRI tiene esas amplias mayorías en las que a la oposición se le reconoce su existencia, pero no es parte de la gobernabilidad. Son los periodos de 1991-1994 y 1994-1997. Es la segunda mitad del gobierno de Carlos Salinas, y la primera mitad del de Ernesto Zedillo, respectivamente. Luego está el periodo de 1997-2000, en el que incluso para algunos integrantes de la comunidad politológica, tiene lugar la entrada del régimen democrático; es cuando el PRI pierde la mayoría en la Cámara de Diputados y se conforma un bloque opositor. Este periodo corresponde a la segunda mitad del gobierno de Ernesto Zedillo. Desde esta legislatura hasta las de 2015-2018 se instauran los gobiernos divididos. Es el llamado periodo de la transición, en el que existen tres fuerzas políticas con siete gobiernos divididos y que corresponden a los gobiernos de Ernesto Zedillo (en su segunda mitad), Vicente Fox, Felipe Calderón y Enrique Peña. En la LX legislatura, el PRI tiene una estrepitosa caída al contar con apenas 106 diputados. Luego se repone, pero en el periodo de estudio (1991-2021) los gobiernos unificados han existido en un sistema de partido hegemónico y en el reciente periodo de partido dominante (véase tabla 3).

periodo 2018-2021 se observó que el 62.3% de los integrantes de la Cámara de Diputados votaron en reformas legislativas y reglamentos; 14.96% en reformas constitucionales; 14.3% fue en leyes de ingresos, presupuestos y cuentas públicas; 4.6% asuntos de órganos de gobierno; y 0.6% puntos de acuerdo (Montaño, 2021: 46).

TABLA 3
Relación Ejecutivo-Cámara de Diputados (1991-2021)

| | <i>Carlos Salinas de Gortari (PRI)</i> | <i>Ernesto Zedillo Ponce de León (PRI)</i> | <i>Vicente Fox Quesada (PAN)</i> | <i>Felipe Calderón Hinojosa (PAN)</i> | <i>Enrique Peña Nieto (PRI)</i> | <i>Andrés Manuel López Obrador (Morena)</i> | | | | |
|-----------------------------------|--|--|----------------------------------|---------------------------------------|---------------------------------|---|-----------------|------------------|-------------------|------------------|
| Cámara de Diputados | LV (1991-1994) | LVI (1994-1997) | LVII (1997-2000) | LVIII (2000-2003) | LIX (2003-2006) | LX (2006-2009) | LXI (2009-2012) | LXII (2012-2015) | LXIII (2015-2018) | LXIV (2018-2021) |
| Escaños del Partido del Ejecutivo | 320 | 300 | 239 | 205 | 147 | 206 | 142 | 212 | 205 | 254 |
| Escaños de la oposición | 180 | 200 | 261 | 295 | 353 | 294 | 358 | 288 | 295 | 246 |
| Tipo de gobierno* | Unificado | Unificado | Dividido | Dividido | Dividido | Dividido | Dividido | Dividido | Dividido | Unificado |

Fuente: Elaboración propia.

* Se excluye al Senado de la República.

Si bien es cierto que Morena conformó su mayoría en tiempos postelectorales (en el periodo de 2018-2021) para constituir un bloque que le permitiera hacer cambios constitucionales sin la oposición, esto se debió al “transfugismo”, el cual se verifica cuando un individuo decide cambiar de partido, cambio que puede ser clasificado como falso, puro, estratégico o independiente (véase Moran-Torres, 2017).⁶

El balance provisional

Una premisa que debemos resaltar es que los partidos políticos son importantes para la democracia, al menos en su aspecto funcional. La crisis global de éstos es real. Han perdido la confianza de la ciudadanía, su identidad, y sus vínculos con la sociedad son muy escasos. Son instituciones demasiado autónomas frente al Estado. Su crisis generalizada tiene tres vertientes: una institucional, otra política, y una más del régimen democrático. La institucional es propia de los partidos en cuanto pilares del modo adecuado de operar y desenvolverse en los regímenes democráticos.

La crisis política corresponde a que son los entramados mediante los cuales se accede al poder, y los actores y la clase política tienen un desprestigio total. Finalmente, la crisis del régimen democrático se da en la dirección de cómo lograr el equilibrio entre eficacia y legitimidad. No obstante, hay embates en que la erosión no pone en una situación de fragilidad a la democracia representativa.

Es claro que a los partidos políticos les hace falta mejores mecanismos de control y vigilancia. Considerando esto como un problema político y público, sin valoraciones positivas o negativas de estas instituciones, advertimos que, pese a la tendencia global de su crisis, frenan la instauración de procesos políticos populistas, autocráticos o autoritarios con una base clientelar y/o corporativa que dinamitan la institucionalidad de la democracia en su vertiente republicana (institucional y de respeto a la

⁶ En la LVII legislatura hubo 20 casos; en la LVIII, 12; en la LIX, 26; la LX nueve; en la LXI, 17; en la LXII, 20; en la LXIII, 40; y en la LXIV, 80 casos (Montaño, 2021: 46).

ley). Lo anterior, desde luego, es una tendencia global en la que México está inserto. Pero está claro que el sistema de partidos en el país transitó, a lo largo de 30 años, de un sistema hegemónico a uno multipartidista.

Luego, teniendo ya al voto como el elemento central y formal de la democracia en el sistema de partidos de México, el país está en un proceso de realineamiento electoral. El sistema de tres partidos claramente diferenciados fue hecho a un lado. El debate radica en si se está instaurando un sistema de partido hegemónico; pero la evidencia y una sensata interpretación de la estadística descriptiva, el contexto y las tendencias apuntan a que estamos en la instauración de un partido dominante o mayoritario en el sistema de partidos. Esto significa que Morena tiene un papel en donde manifiesta una tendencia a dirigir la vida política, pero aún no hay relaciones que den cuenta de una visión sistémica estable y ordenada.

La diferencia entre sistema de partido hegemónico y un sistema de partido dominante o mayoritario, no es una argucia narrativa, sino el intento de precisar y clasificar de la mejor manera la reconfiguración del sistema de partidos en México. La idea de sistema implica que, como tal, las partes que lo integran están ordenadas por normas y procedimientos que regulan su funcionamiento en un lapso de tiempo y se logra la estabilidad.

En tanto que una fuerza política, ya sea partido mayoritario o dominante, que se inserta en el sistema de partidos es la expresión de una coyuntura histórica cuyos resultados será posible observar en uno o dos procesos electorales más. Los próximos procesos electorales serán importantes para visualizar si hay o no estabilidad en el sistema de partidos, y también para identificar aquellos en los que hay una volatilidad; los electores ahora no tienen dueño y emiten su voto de manera estratégica y/o diferenciada. Y las dinámicas territoriales de tipo local y regional también son fundamentales.

Bibliografía

Albalá, A., y S. Vieira (2014), “¿Crisis de los partidos en América Latina? El papel de los partidos políticos latinoamericanos en el escenario reciente”, en *Política*, vol. 52, núm. 1, pp. 145-170.

- Aziz, A. (2020), "Desdemocratización y realineamiento político-electoral en México", en A. Aziz, E. Valencia y J. Alonso, *Tres miradas al México de hoy*, Cátedra Interinstitucional / Universidad de Guadalajara-Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), México, pp. 21-86.
- Barreda, M., y L. Ruiz (2019), "Confianza partidista y estabilidad electoral en América Latina", en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 81, núm. 2, pp. 247-273.
- Bobbio, N. (1997), *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica (FCE), Ciudad de México.
- Calero, A. (1982), *Partidos políticos y democracia*, Salvat, Barcelona.
- Cárdenas, J. (1996), *Partidos políticos y democracia*, Instituto Nacional Electoral (ine), México.
- Carpizo, J. (2002), *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI, Ciudad de México.
- Corral, M. (2008), "(Des)confianza en los partidos políticos en América Latina", en *Revista de ciencia política*, vol. 28, núm. 2, Santiago, pp. 195-202.
- Díaz, O. (2019), "El sistema de partidos mexicano después de la elección crítica de 2018. Desalineamiento, cartelización y desinstitucionalización", en *Estudios sobre las Culturas Contemporáneas*, vol. XXV, núm. 5, pp. 33-71.
- Domínguez, E. (2017), "La teoría del realineamiento y la evolución del sistema político estadounidense", en *Revista Universidad de La Habana*, núm. 284, pp. 84-105.
- Duverger, M. (1996), *Los partidos políticos*, FCE, México.
- Espinoza, R., y J. Navarrete (2016), "Morena en la reconfiguración del sistema de partidos en México", en *Estudios Políticos*, núm. 37, pp. 81-109.
- Hurtado, J. (1998), "Los gobiernos divididos y las elecciones de 1998 en México", en *Este País*, núm. 85, pp. 46-53.
- INE (2015), "Distribución de Cámara de Diputados en elecciones de 1991 a 2015", en *Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones Federales 2014-2015*, recuperado de <<http://siceef.ine.mx/camdiputados.html?p%C3%A1gina=1>>.

- _____ (2018), “Concluye el INE la integración del Congreso de la Unión”, en *INE*, recuperado de <<https://centralector.ine.mx/wp-content/uploads/2018/08/Descarga-aqui%CC%81-la-infograf%C3%81a-8.pdf>>.
- _____ (2021), “Cómputos distritales 2021”, en *INE*, recuperado de <<https://computos2021.ine.mx/votos-distrito/mapa>>.
- Mair, P. (2015), *Gobernando el vacío. La banalización de la democracia occidental*, Alianza, Madrid.
- Martínez, A. (2018), “La institucionalización del sistema de partidos en América Latina: revisión conceptual y metodológica”, en *Revista de El Colegio de San Luis*, vol. 8, núm. 15, pp. 205-236.
- Mella, M. (2012), *Elementos de Ciencia Política. Conceptos, actores y procesos, vol. 1*, Facultad de Humanidades, Universidad de Santiago de Chile, RIL Editores, Santiago de Chile.
- Merino, M. (2003), *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*, FCE, Ciudad de México.
- Montaño, M. (2021), “El Poder Legislativo mexicano 2018-2019: el regreso del gobierno unificado”, en P. Pineda (coord.), *Estructura institucional, división de poderes y ejercicio de gobierno en México*, Universidad de Guadalajara, Guadalajara, pp. 35-56.
- Morán-Torres, E. (2017), “Transfuguismo: dicotomía entre la lealtad partidaria y la participación política. Una visión desde los precedentes judiciales en México”, en *Dikaion. Revista de Fundamentación Jurídica*, vol. 26, núm. 1, pp. 84-106, recuperado de <<https://doi.org/10.5294/dika.2017.26.1.5>>.
- Oppo, A. (1998), “Partidos políticos”, en N. Bobbio, N. Matteucci y G. Pasquino, *Diccionario de política*, Siglo XXI, México, pp. 1153-1160.
- Panebianco, A. (2009), *Modelos de partido*, Alianza, Madrid.
- Prud’homme, J. F. (2020), “Partidos y sistema de partidos en las elecciones mexicanas de 2018”, en *Foro Internacional*, vol. LX, núm. 2, pp. 397-450.
- Rosanvallon, P. (2012), “Pensar el populismo”, en *Este País*, núm. 249, recuperado de <<https://archivo.estepais.com/site/2012/pensar-el-populismo/>>.
- _____ (2020), *El siglo del populismo. Historia, teoría y crítica*, Manantial, Argentina.

- Santiago, J. (2020), “El sistema de partidos en México”, en S. López (coord.), *El sistema de partidos políticos de México hacia el 2021 y 2024*, Instituto Electoral del Estado de Guanajuato-Instituto Electoral de Michoacán, pp. 316-338.
- Sartori, G. (1997), *Partidos y sistemas de partidos*, Alianza, Madrid.
- Sonnleitner, W. (2020), “La reconfiguración territorial de las fuerzas políticas mexicanas: geografía de la fragmentación, el colapso y la recomposición del sistema de partidos (2012-2018)”, en *Foro Internacional*, vol. LX, núm. 2, pp. 451-500.
- _____ (2021), “¿Qué queda del tripartidismo después del tsunami de Morena?”, en *La Lista*, recuperado de <<https://la-lista.com/opinion/2021/06/24/que-queda-del-tripartidismo-despues-del-tsunami-de-morena>>.
- Sonnleitner, W., y J. Viqueira (2021), “Siete falacias electorales”, en *Letras Libres*, recuperado de <<https://www.letraslibres.com/mexico/politica/siete-falacias-electorales>>.
- Tilly, C. (2007), *Contienda política y democracia en Europa, 1650-2000*, Editorial Hacer, Barcelona.
- Vallès, J. M., y A. Bosch (1997), *Sistemas electorales y gobierno representativo*, Ariel, Barcelona.
- Woldenberg, J. (1993), “Estado y partido: una periodización”, en *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 2, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 83-96.

ANEXO 1
*Escaños en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión por los principios
 de mayoría relativa y representación proporcional (1991-2021)*

| | LV (1991- 1994) | LVI (1994- 1997) | LVII (1997- 2000) | LVIII (2000- 2003) | LIX (2003- 2006) | LX (2006- 2009) | LXI (2009- 2012) | LXII (2012- 2015) | LXIII (2015- 2018) | LXIV (2018- 2021) | LXV (2021- 2024)* | | | | | | | | | | |
|--------|-----------------------|------------------------|-------------------------|--------------------------|------------------------|-----------------------|------------------------|-------------------------|--------------------------|-------------------------|-------------------------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| | MR | RP | MR | RP | MR | RP | MR | RP | MR | RP | MR | | | | | | | | | | |
| PAN | 11 | 78 | 21 | 98 | 63 | 58 | 135 | 70 | 76 | 71 | 136 | 70 | 68 | 74 | 52 | 62 | 56 | 53 | 41 | 38 | 70 |
| PRI | 289 | 31 | 273 | 27 | 166 | 73 | 132 | 79 | 159 | 64 | 65 | 41 | 188 | 54 | 163 | 49 | 158 | 47 | 10 | 38 | 30 |
| PRD | 41 | 6 | 65 | 70 | 55 | 24 | 26 | 54 | 41 | 91 | 36 | 34 | 29 | 60 | 44 | 29 | 25 | 6 | 5 | 7 | 7 |
| PT | 10 | 1 | 6 | 2 | 6 | 1 | 6 | 2 | 9 | 4 | 10 | 5 | 10 | 41 | 7 | 32 | | | | | |
| PVEM | 6 | 7 | 11 | 3 | 14 | 0 | 17 | 4 | 18 | 14 | 15 | 21 | 18 | 5 | 6 | 31 | | | | | |
| MC** | 3 | 5 | 5 | 13 | 6 | 6 | 10 | 10 | 10 | 10 | 14 | 11 | 7 | | | | | | | | |
| Morena | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Otros | 50 | 2 | 5 | 6 | 1 | 14 | 2 | 9 | 10 | 4 | 22 | 20 | 4 | | | | | | | | |
| Total | 300 | 300 | 300 | 300 | 300 | 300 | 300 | 300 | 300 | 300 | 300 | 300 | 300 | 300 | 300 | 300 | 300 | 300 | 300 | 300 | 300 |

Fuente: Cámara de Diputados. Congreso de la Unión. Recuperado de INE, 2015; 2021.

MR: Mayoría relativa.

RP: Representación proporcional.

* Los datos corresponden a los cómputos del INE de hasta junio de 2021. Faltan los de RP y definitivos y oficiales.

** En MC están considerado su antecedente Convergencia por la Democracia el cual se fundó en 1999. En 2011 cambia a Movimiento Ciudadano.

HACIA DÓNDE SE PERfila EL NUEVO SISTEMA DE PARTIDOS EN MÉXICO

Juan Reyes del Campillo

Con la elección presidencial de 2018, el sistema partidario mexicano que surgió de la transición de los años noventa del siglo pasado quedó severamente colapsado. El tripartidismo forjado desde 1994, en donde el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) controlaron la mayoría de las posiciones políticas, los recursos del financiamiento público, los tiempos en radio y televisión, así como los espacios políticos en las instituciones electorales, sucumbió ante los embates de una nueva fuerza política: el Movimiento Regeneración Nacional (Morena). Durante ese proceso electoral se modificaron intensamente las interacciones entre los partidos políticos, y la mecánica del pluralismo moderado que se había alimentado de un bipartidismo segmentado terminó por agotarse. Hoy en día, si bien ese pluralismo se mantiene y fue un elemento inherente al escenario político de la elección en 2021, las dinámicas que se desarrollan hoy en el sistema de partidos resultan completamente diferentes.

¿Pero qué fue exactamente lo que sucedió en el sistema partidario pluripartidista durante la elección de 2018, y cuáles han sido los aspectos que se modificaron en la mecánica de las relaciones interpartidarias? Lo que nos proponemos realizar en esta entrega es explicar qué ha pasado con el sistema de partidos en el país desde los años de la transición y hacia dónde se dirige en el futuro inmediato. En este caso es impres-

cindible revisar la relación entre el formato y la mecánica que propone Sartori (1992: 162) en su clásico libro sobre los sistemas partidarios, en el que plantea la necesidad de analizar el criterio numérico y la variable ideológica para pasar de las clases a los tipos de sistemas partidarios. Se trata, de acuerdo con este autor, de estudiar “cómo se relaciona la *clase*, que denota el formato, con el *tipo*, que connota las propiedades”.

Durante muchos años, el pluralismo limitado que se estableció y consolidó en México se ha caracterizado por desarrollar una competencia centrípeta, en donde no existen oposiciones extremas ni una profunda distancia ideológica entre los partidos, sino una competencia política moderada. Sin embargo, el cambio reciente del sistema se caracteriza por haber dejado atrás un bipartidismo segmentado de oposiciones bilaterales, en el que el PRI tenía en ciertas regiones del país como opositor al PAN, y en otras al PRD. Con el ascenso de Morena, lo que vamos a encontrar como novedoso en el sistema de partidos es la superación de esa mecánica y, posteriormente, la configuración de una competencia bipolar alrededor de dos grandes coaliciones electorales. En todo caso, hay que asumir también la institucionalización del pluripartidismo, en el que se reconoce y se afirma la diversidad entre las fuerzas políticas, además de fortalecerse un espacio para que los partidos desarrollen intensas relaciones de competencia y colaboración vinculadas con dos polos claramente delimitados del escenario político.

Es un hecho que los partidos que desarrollaron la transición terminaron por empatar con el modelo de desarrollo neoliberal; así se desgastaron y fueron perdiendo fuerza electoral. Conformaron un sistema partidario que logró ubicarse en la centralidad del sistema político y, con ello, tomaron y formalizaron las principales decisiones. En 2018, estos partidos se enfrentaron a una fuerza política que se presentó con un proyecto diferente, una propuesta nacional popular, en el sentido de rescatar las instituciones nacionales, fortalecer al Estado y, con ello, buscar mejorar las condiciones de vida de una mayoría de la población. Así pues, son estos dos modelos genéricos los que de alguna forma encauzan y dan sentido a las coaliciones, y que seguramente se habrán de confrontar en los tiempos políticos de mediano y largo plazo.

Los caminos de la transición

Desde los años noventa, cuando se originó el Instituto Federal Electoral, una institución relativamente autónoma del gobierno para organizar las elecciones, los procesos electorales en el país empezaron a tener mayor credibilidad y reconocimiento por parte de la sociedad civil y de los propios actores políticos. En consecuencia, las diferentes propuestas políticas se desplegaron con mayor certidumbre, con recursos, financiamiento público y con espacios en radio y televisión. Fueron dos opciones distintas al PRI las que se proyectaron a lo largo y ancho del territorio nacional, con lo cual se dio inicio a una fuerte e intensa competencia por los espacios políticos, como casos destacados las gubernaturas de las entidades de la república.

En la elección presidencial de 1994, al encontrarse el PRI frente a dos fuertes contendientes, todas las entidades del país presentaron una fragmentación arriba de dos puntos. Lo relevante de esa elección fue que se manifestó la pluralidad del país; las oposiciones, segmentadas y separadas, lograron llevar la fragmentación a 2.84 puntos para perfilar un sistema con características bipartidistas. Cabe señalar que aun cuando eran todavía evidentes las manifestaciones de un sistema de partido hegemónico, la presencia de una fuerza política dominante se extinguió en el país al lograr las oposiciones la suficiente fortaleza en las urnas como para mostrar una mayor pluralidad.

No obstante, la pluralidad de los tres principales partidos no siempre se alcanzó en las entidades federativas; por lo general era sólo uno de los adversarios del PRI —el PAN o el PRD— el que lograba concentrar la votación opositora. Esa disyuntiva estratégica tenía detrás el efecto mecánico del sistema de mayoría relativa, un juego de suma cero en donde el ganador se lleva todo y los perdedores se quedan sin nada, fuera de los espacios de representación proporcional en los congresos estatales. Por ello, en las entidades federativas del país la votación se concentraba en el PRI y en su principal competidor, mientras que la tercera opción obtenía sólo una pequeña cantidad de sufragios que la ubicaban como una fuerza en ocasiones meramente testimonial. En estos casos, a pesar del formato pluralista de partidos, se establecía una mecánica o disputa bipartidista.

Si bien la concentración segmentada de los votos en el ámbito regional no permitía la eliminación de los partidos a nivel nacional, en el plano de las elecciones locales la excesiva polarización inducía a la formación de dinámicas bipartidistas. Se generalizó la idea de que en el norte del país el PAN era la opción electoral, mientras que en los estados del sur eran más sólidas las preferencias por el PRD. Por ende, el PAN empezó a obtener triunfos electorales —además de Baja California— en los estados de Aguascalientes, Chihuahua, Guanajuato, Jalisco, Nuevo León, Querétaro y Yucatán, mientras que el PRD se consolidaba no sólo en el Distrito Federal sino también en Chiapas, Guerrero, Michoacán, Oaxaca y Tabasco. Asimismo, debido a escisiones en el PRI, el PRD logró hacerse de las gubernaturas de Baja California Sur, Tlaxcala y Zacatecas.

Desde entonces, y ello fue la consecuencia lógica de la transición en México, el sistema de partido hegemónico dio paso a un sistema de pluralismo limitado y moderado de tres grandes fuerzas políticas, mismas que fueron acompañadas por pequeñas organizaciones que lograban superar el umbral de votos necesarios para sobrevivir en el escenario electoral. Un pluripartidismo que se caracterizó por reconocer la diversidad política en el país y que trajo, desde luego, nuevos conflictos y reacomodos entre las diferentes fuerzas, pero también la certeza de que para llegar al gobierno era necesario ganarlo en las urnas. Se hizo evidente que estos tres grandes y relevantes partidos eran los que tenían la capacidad de estructurar la competencia en el sistema partidario, los que definían en cada coyuntura local y federal la disputa por el poder político.

Es importante destacar que las transiciones en las épocas electorales están marcadas por realineamientos políticos, con los partidos y electores ajustando posiciones a través de nuevas dimensiones en las líneas de tensión. Asimismo, el modelo de desalineamiento evalúa a los partidos en términos de su relevancia en cuanto a las necesidades sociales y políticas de la población (Dalton, Flanagan y Beck, 1984). Lo que un proceso de desalineamiento prefigura es que existen ciertas épocas (que se manifiestan en elecciones críticas) en las que se presenta el desvanecimiento de lealtades de un cuerpo importante de electores en relación con algún partido político. El resultado de una pérdida de afectos e identificación partidista tiene como consecuencia el distanciamiento político electoral respecto a algún partido. Los electores se alejan de

ciertos partidos y, dada esa circunstancia, pueden o no acercarse a otros distintos (López Montiel, 2002).

Sin embargo, las preguntas que debemos hacernos son las siguientes: ¿cuáles fueron las demandas, problemáticas y tensiones que permitieron la consolidación de ese renovado sistema de partidos? ¿Qué fue lo que dio soporte y sustentabilidad a ese pluripartidismo en México? Es evidente que, con respecto al PRI, hubo un fuerte desalineamiento político electoral. Las recurrentes crisis económicas, y el cambio de modelo de desarrollo hacia el neoliberalismo, tuvieron como consecuencia que muchos ciudadanos terminaran alejándose del PRI. Ciertamente fue un proceso largo y lento, en el cual una importante cantidad de electores fueron dejando de votar por ese partido. Muchos electores nuevos, que arribaron a la ciudadanía y a ejercer sus derechos políticos, tampoco se sintieron identificados con ese partido, al que consideraban antidemocrático, inserto en la corrupción y culpable de las prácticas de mal gobierno. En consecuencia, la porción partidario-electoral priista terminó encogiéndose y disminuyendo en relación con sus etapas previas de dominación política.

Ahora bien, si muchos electores se distanciaron del PRI, no necesariamente se identificaron o se acercaron política e ideológicamente a otro partido distinto, ni tampoco se presentó un proceso general de realineamiento. Fueron distintas las alternativas que se le presentaron al electorado. Fue posible observar que, en algunas entidades, junto con el proceso de desalineamiento se fue consolidando uno de realineamiento, ya fuera con el PAN o con el PRD, aunque ese desalineamiento respecto al PRI no siempre terminó en un realineamiento con otro partido. Por supuesto, ocurrió que muchos electores decidieron sustituir al PRI con otro partido, pero no necesariamente identificándose o vinculándose de manera afectiva. Es más, varias veces los electores que optaron por un partido distinto, en un proceso electoral posterior decidieron volver a modificar su preferencia y regresaron a votar por el PRI, o bien lo hicieron por un tercer partido; es decir: fueron diversos los caminos tomados por el electorado durante la transición política.

El proceso hacia la conformación de un pluralismo limitado, aunque acotado por la presencia de distintas dinámicas bipartidistas regionales, ha sido destacado por una buena cantidad de colegas. Los casos de Baja California, Guanajuato, Chihuahua y Jalisco, como los primeros

en los que se presentó la alternancia política, fueron analizados desde la perspectiva de que estaban configurándose sistemas bipartidistas (Espinoza, Mizrahi, Regalado y Rionda, 1998; Alonso, 1995; Mizrahi, 1998; Rionda, 1998; Negrete Mata, 2002). La fuerte concentración de la votación en el PRI y el PAN (con alrededor de 90% de la votación) es lo que prefigura ese tipo de dinámica bipartidista en estos estados. Lo mismo sucederá durante elecciones posteriores en Nuevo León (Garza, 1998), Querétaro (Morales, 2001), Aguascalientes (Reyes, 2004) y Yucatán (Poot y Paredes, 1998). Véase el cuadro 1.

CUADRO 1
Resultados en elecciones locales durante la transición

| <i>Estado</i> | <i>Año</i> | <i>PRI</i> | <i>PAN</i> | <i>PRD</i> | <i>Concentración</i> |
|----------------------|------------|------------|--------------------|--------------------|----------------------|
| Aguascalientes* | 1998 | 37.5% | 52.4% | 6.8% | 89.9% |
| Baja California* | 1989 | 38.3% | 47.8% | 3.0% | 86.1% |
| Baja California Sur* | 1999 | 37.4% | 6.7% | 55.9% | 93.3% |
| Campeche* | 1997 | 48.0% | 3.1% | 41.2% | 89.2% |
| Coahuila* | 1996 | 44.5% | 36.8% | 8.5% | 81.3% |
| Colima* | 1997 | 42.6% | 38.2% | 16.3% | 80.8% |
| Chiapas* | 1995 | 48.1% | 15.3% | 29.9% | 78.0% |
| Chihuahua* | 1992 | 47.3% | 49.4% | 3.2% | 96.7% |
| Ciudad de México* | 1997 | 25.6% | 18.1% | 48.1% | 73.7% |
| Durango** | 1995 | 34.8% | 32.0% | 22.0% ¹ | 66.8% |
| Guanajuato* | 1995 | 32.9% | 52.5% | 7.0% | 85.4% |
| Guerrero* | 1999 | 49.8% | 3.9% | 42.7% | 92.5% |
| Hidalgo* | 1999 | 50.9% | 30.5% | 13.8% | 81.4% |
| Jalisco* | 1995 | 37.4% | 53.5% | 4.8% | 90.9% |
| Estado de México** | 1996 | 37.2% | 30.4% | 21.6% | 67.6% |
| Michoacán* | 1995 | 38.9% | 25.5% | 32.4% | 71.3% |
| Morelos** | 1997 | 35.6% | 18.6% | 32.9% | 68.5% |
| Nayarit* | 1999 | 44.8% | 52.9% ² | | 97.7% |
| Nuevo León* | 1997 | 42.0% | 48.6% | 3.2% | 90.6% |

Continuación

| | | | | | |
|---------------------------|------|-------|-------|-------|-------|
| Oaxaca [*] | 1998 | 44.8% | 10.4% | 37.4% | 86.2% |
| Puebla ^{**} | 1995 | 47.0% | 34.9% | 9.4% | 81.9% |
| Querétaro [*] | 1997 | 39.9% | 45.1% | 7.3% | 85.0% |
| Quintana Roo [*] | 1999 | 44.4% | 17.4% | 36.1% | 80.5% |
| San Luis Potosí | 1997 | 45.8% | 38.5% | 10.7% | 84.3% |
| Sinaloa [*] | 1998 | 41.8% | 32.9% | 17.7% | 74.7% |
| Sonora [*] | 1997 | 41.3% | 32.4% | 23.2% | 73.7% |
| Tabasco ^{**} | 1997 | 51.1% | 3.4% | 41.1% | 92.2% |
| Tamaulipas ^{**} | 1995 | 46.7% | 34.5% | 6.8% | 81.2% |
| Tlaxcal [*] | 1998 | 43.0% | 8.4% | 45.2% | 88.2% |
| Veracruz [*] | 1998 | 49.0% | 27.1% | 17.9% | 76.1% |
| Yucatán [*] | 1995 | 48.8% | 44.4% | 3.3% | 93.2% |
| Zacatecas [*] | 1998 | 38.1% | 13.3% | 44.3% | 82.4% |

Fuente: Elaboración propia con base en información de los organismos electorales locales.

^{*} Elecciones de gobernador.

^{**} Elecciones municipales.

¹ Resultados del Partido del Trabajo (PT).

² Resultados de la Alianza por el Cambio (Partido Acción Nacional [PAN]-Partido de la Revolución Democrática [PRD]-PT-Partido Renovación Social [PRS]).

Respecto a la dinámica bipartidista entre el PRI y el PRD, encontramos también una buena cantidad de trabajos que vislumbran esa perspectiva. A partir de la elección del jefe de Gobierno en el Distrito Federal en 1997 (Emmerich, 2001), el PRD empezó a obtener diversos éxitos electorales en diferentes entidades federativas. Fueron los casos de Tlaxcala en 1998 (López, 2001), de Zacatecas en 1998 (Muro, 2007 y 2013) y de Baja California Sur en 1999 (Almada y Beltrán, 2013; Martínez Valdés, 2013), entidades donde tras la separación de tres políticos de añeja militancia en el PRI, éstos alcanzaron el triunfo de las gubernaturas mediante las siglas del PRD. No obstante, desde años atrás, el PRD había despuntado y se había consolidado como fuerza opositora en los estados de Chiapas (Valdés, 2000), Guerrero (Fernández, 2004), Michoacán (Rivera, 2007), Oaxaca (Martínez y Díaz Montes, 2001) y Tabasco (Curzio, 1998), estados en los cuales se observaba una dinámica bipartidista entre el PRI y el PRD. Si bien no todos los autores hacen énfasis en la idea de una mecánica bipartidista, al observar la fuerte

concentración de la votación entre el PRI y el PRD es evidente que se establecieron en estos estados sistemas con esas características.

De acuerdo con el recuento de las entidades que establecieron dinámicas bipartidistas durante los años de la transición, es posible determinar que más de la mitad del país se encontraba en esa tesitura. Asimismo, a partir de la revisión de los textos de otros colegas, podemos observar que el pluralismo se había instalado de forma muy sólida en prácticamente todo el país. Casos como Nayarit (Pacheco, 2000), Morelos (Cuna, 2001), Campeche (Escamilla, 2001), Sinaloa (Hernández y Rocha, 2000), Puebla (Reynoso, 2007), Colima, San Luis Potosí y Sonora (Reyes del Campillo, 1999), Estado de México (Emmerich y Arzuaga, 1999) y Veracruz (Reyna, 2007) evidencian que la pluralidad se asentaba en el país, y que el PRI difícilmente alcanzaba a superar el 50% de la votación. No obstante, en la mayoría de los casos ese desalineamiento no produjo un vínculo directo con otro partido político en específico, sino que el electorado definía su preferencia de acuerdo con la coyuntura y con las opciones electorales que se le presentaban. Por lo general, sobre todo después del triunfo de Vicente Fox Quesada en las elecciones presidenciales en el año 2000, fue el PAN el partido que en mayor medida se vio favorecido; sin embargo, en otros espacios los candidatos que presentaba el PRD lograron atraer el voto ciudadano.

Como podemos observar, las elecciones en México se volvieron propensas a polarizar en dos fuerzas principales las preferencias electorales, aunque no eran siempre los mismos partidos los que aparecían a lo largo del país disputando las posiciones de mayoría. Sin duda, la crisis económica había afectado considerablemente la votación del partido oficial, lo cual tendría como consecuencia el fortalecimiento de los partidos de oposición. Este conjunto de resultados indica la crisis del sistema de partido hegemónico y el asentamiento de la pluralidad política en el país, en donde fuerzas de diferente signo político lograron establecerse con relativa eficacia en las entidades federativas. Asimismo, a pesar de las ventajas que tenía el partido oficial, habría que reconocer la capacidad competitiva de las oposiciones. Tanto la pluralidad política como la capacidad competitiva de la oposición marcaron la crisis del sistema hegemónico y permitieron proyectar en el corto plazo un sistema de pluralismo limitado, acotado y/o apuntalado por bipartidismos regionales diferenciados (Reyes del Campillo, 2005).

Agotamiento del modelo político de la transición

En México resultaba indispensable que se ampliara y fortaleciera la presencia de la democracia con relación al autoritarismo. También era hasta cierto punto lógico que, tras haber sido desplazado el añejo autoritarismo del Poder Ejecutivo en el año 2000, la tensión respecto al modelo de proyecto nacional empezara a ocupar un lugar relevante en la disputa por el poder político (Aziz y Alonso, 2009: 289). Por ello, el papel del Estado en la economía y en el desarrollo nacional empezó a convertirse en el elemento clave para definir los posicionamientos de los partidos y los electores; en consecuencia, la polaridad política empezó a definirse entre las posiciones de izquierda y de derecha.

Como en la mayoría de los países, las diferencias en la sociedad mexicana son muchas y de muy diversos tipos, aunque no todas las contradicciones llegan necesariamente a expresarse en términos de partidos políticos, y menos en los escenarios electorales. Asimismo, los partidos proponen diferentes formas de luchas o demandas y definen posiciones diversas; en ese sentido son todos multifacéticos, por lo cual muchas veces no logran diferenciarse entre ellos con suficiente claridad. Por lo general, es sencillo distinguir e identificar las propuestas socioeconómicas de cada partido; pero otras más, vinculadas a las sociedades modernas (demandas posmaterialistas), los partidos las manifiestan sin mucha convicción o sin claridad. ¿Cuál es, por ejemplo, el motor central de la lucha y las reivindicaciones del Partido del Trabajo, o el del Partido Verde Ecologista de México, o de Movimiento Ciudadano? Es algo que nunca ha quedado del todo claro para la ciudadanía o la opinión pública. Por supuesto que buscan expresar una identidad política, pero de ninguna manera son sus apelativos el centro de sus propuestas y, en gran medida, son formaciones reactivas a la estructura de la competencia centrada, definida y monopolizada por las fuerzas políticas relevantes.

Fue la elección presidencial de 2006 la que con mayor intensidad mostró el pluripartidismo en el país: 22 estados mostraron una fragmentación superior a los tres puntos. En esta elección, las únicas 10 entidades que mantuvieron un perfil bipartidista fueron Guanajuato, Jalisco, Nuevo León, Querétaro, Sonora y Yucatán en favor del PAN, y Chiapas, Distrito Federal, Guerrero y Tabasco en favor del candidato

del PRD. En esos comicios, como sabemos, el candidato del PRI, Roberto Madrazo Pintado, cayó hasta el tercer lugar en la contienda, y se presentó una fuerte y muy intensa disputa nacional entre los candidatos del PAN, Felipe Calderón Hinojosa, y el de la coalición Por el Bien de Todos, Andrés Manuel López Obrador. Cada uno de estos dos candidatos ganó la mitad de las entidades en el país: la región norte fue ganada por Calderón, y la zona sur por López Obrador. No obstante, la presencia del candidato priista, con el 22.26% de la votación nacional, impulsó hacia arriba los niveles de fragmentación en los estados y una fragmentación nacional de 3.29 puntos.

Pero fue precisamente a partir de esa elección que el sistema partidario inició una etapa severa de descomposición. Por un lado, empezó a presentarse con relativa fuerza la tensión respecto al modelo de desarrollo en el país, tendiendo a polarizarse la votación entre la derecha y la izquierda (Prud'homme, 2007). Si bien no se percibía de manera clara la confrontación de dos modelos distintos de desarrollo, los proyectos y las alternativas que presentaron Calderón y López Obrador sí permitieron visualizar un fuerte deslinde entre los electores. Por otra parte, la ríspida elección y sus secuelas generaron una pérdida de legitimidad de las instituciones electorales y, desde entonces, empezó a desarrollarse una fuerte inestabilidad en el sistema partidario. Los partidos de oposición, el PAN y el PRD, cuestionaron severamente los procesos electorales por la intervención de las autoridades, los poderes fácticos y el uso irregular de recursos públicos y privados, aspectos que rebasaban la capacidad de los organismos electorales y a las mismas instituciones encargadas de impartir justicia electoral.

Después de la cuestionada elección presidencial, diversos conflictos en los estados empezaron a mostrar, además del desencanto generalizado por los procesos electorales, los amplios márgenes de discrecionalidad que se daban en el uso de recursos para apuntalar a determinados candidatos. Al mismo tiempo, quedaron evidenciadas las limitaciones de los organismos electorales locales por su incapacidad para contener no sólo los excesos del uso ilegal de recursos, sino las evidentes intromisiones de los gobiernos estatales. La mayoría de las elecciones terminaron decidiéndose en los tribunales electorales. Sin embargo, a pesar de la conflictividad que se produjo por la falta de legitimidad de los procesos

electorales, la intensa disputa electoral entre los adversarios elevó los niveles de competitividad y fragmentación partidaria.

Durante este periodo, con el fin de contener el deterioro del sistema electoral, se produjeron dos importantes reformas. La primera de ellas, en 2007, tuvo como objetivo prioritario cambiar la composición del Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE), el cual había quedado muy desgastado con la elección de 2006. Aunque la renovación de consejeros se procesó por partes, el cambio de su presidente —Luis Carlos Ugalde— fue fundamental para recuperar la legitimidad de la institución. Otro asunto importante tuvo que ver con los recursos que los partidos destinaban a la compra de espacios en los medios de comunicación, lo cual culminó en la decisión de que en adelante se utilizarían los tiempos oficiales y dejarían de comprarse espacios por parte de los partidos políticos (Aziz y Alonso, 2009; Becerra 2010). Otro importante aspecto de la reforma sería la de empatar las fechas electorales. Durante muchos años, un mecanismo de dominación del régimen autoritario fue separar las fechas de las elecciones en los estados y celebrarlas de acuerdo con un calendario que le convenía más y le permitía mover a sus operadores electorales. Así pues, se consensuó que se fuesen agrupando los procesos electorales estatales de cada año en una sola fecha.

Por su parte, los partidos políticos entraron en una etapa de desarrollo sumamente complicada y desgastante. Conflictos internos severos se produjeron en la disputa por controlar las direcciones de los principales partidos mexicanos. Encabezar las direcciones partidarias implica manejar no sólo los recursos del financiamiento público, sino contar con cierto manejo discrecional de las diferentes candidaturas del partido a los puestos de representación y autoridad política. En ese sentido, las contiendas por dirigir a los partidos se traducen en una lucha muy intensa al ponerse en juego la posibilidad de utilizar vastos recursos políticos y económicos. Cabe agregar que, por lo general, los partidos no son muy dados a transparentar el ejercicio de sus recursos.

El PRI, después de su devastadora derrota electoral, quedó desdibujado en el espectro político. Solamente las expectativas en la figura de Enrique Peña Nieto, y el control de la mayoría de las gubernaturas, lograron sacarlo del marasmo en que se encontraba. Asimismo, los amplios recursos dispuestos en las campañas le permitieron superar la cri-

sis que padecía. El PRI decidió, bajo el argumento de la unidad, tomar las riendas de todas las decisiones importantes en su dirección nacional (Mirón Lince, 2010). Esa sería, sin duda, la mejor vía para apuntalar la candidatura de Peña Nieto en 2012. En muchas de las contiendas de gobernador, la presencia (de recursos económicos y operadores) del futuro candidato presidencial fue una constante, lo cual le permitiría tener bajo su dominio a la extensa estructura partidaria.

El PAN, como partido de gobierno, sufrió fuertes presiones desde la presidencia de la República y desarrolló un álgido proceso de conflictos y reacomodos (Alarcón, 2010). Las diferencias internas dentro del partido se manifestaron en diversos cambios en la dirección nacional vinculados con distintos fracasos en elecciones federales y locales. El PAN no pudo refrendar sus éxitos en Yucatán (2007) y Nayarit (2008), perdió en Michoacán (2007) y acabó en Guerrero (2008) como partido testimonial. En las elecciones intermedias de 2009 sucumbió ante la fuerza del PRI, y en 2010 sufrió severos reveses en sus bastiones de Aguascalientes, Baja California y Chihuahua (Hernández Vicencio, 2011). Así llegó, sumamente desgastado a la elección presidencial de 2012 con una candidatura que se impuso a los designios e intereses del presidente Calderón.

El PRD, después de la elección presidencial de 2006, vivió en 2008 un proceso interno muy desgastante, mismo que terminó resolviéndose en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. La fuerte división entre sus corrientes por controlar la dirección del partido, así como los recursos del financiamiento público, llevaron al partido a una desastrosa elección interna. Días después de la elección, el ingeniero Cuahtémoc Cárdenas, fundador y dirigente del partido, planteó “la renuncia de los contendientes a los cargos de elección, la disolución de los cuerpos de dirección del partido y su sustitución por entes provisionales” (Cárdenas, 2009). Ante la imposibilidad de que la Comisión Técnica Electoral lograra evitar las intromisiones de las dos corrientes, sus comisionados decidieron renunciar y, ante la gran cantidad de irregularidades en el proceso, la misma Comisión Nacional de Garantías decidió anular la elección al considerar que en más de 20 % de las casillas se presentaron irregularidades (Larrosa Haro y García Bonilla, 2010). Meses después, en noviembre de 2008, el Tribunal Electoral del Poder

Judicial de la Federación (TEPJF) decidió otorgarle el triunfo al candidato Jesús Ortega, de la corriente Nueva Izquierda.

Así las cosas, con la intromisión de los gobiernos estatales en los comicios, y mediante vastos recursos para operarlos, el único partido que mejoró sus resultados en la elección intermedia de 2009 terminó siendo el PRI. Entonces llegaron las elecciones de 2010, las cuales resultaron muy complicadas para el sistema partidario mexicano. Se pondrían en juego 12 gubernaturas, y para intentar contener la avalancha de recursos en apoyo de las candidaturas del PRI, el PAN y el PRD establecieron alianzas en cinco estados para enfrentarlas (Reyes del Campillo, 2011a y 2011b). En principio, estas alianzas entre un partido de derecha y uno de izquierda, aparecieron como una táctica inspirada en el pragmatismo de corto plazo de las direcciones partidarias, ya que en los estados en las que se concretaron, el PRI siempre había gobernado. Las alianzas (anti-natura, diría el PRI) terminaron siendo exitosas en Oaxaca, Puebla y Sinaloa.

Desde luego, las coaliciones modificaron el escenario político; pero más allá de los escándalos por las alianzas, así como por el asesinato del candidato del PRI en Tamaulipas, el atropellado proceso electoral evidenció la crisis de la clase política nacional. Por un lado, las contiendas de 2010 se llevaron a cabo en una sola fecha, el 4 de julio, lo cual fue una noticia positiva para la política mexicana. Sin embargo, fue evidente el uso excesivo de recursos para apuntalar a los candidatos (por lo general, los gobernadores lograron imponer a sus delfines): hubo dinero fuera de toda proporción, un uso arbitrario de programas gubernamentales y medios de comunicación oficiales, todo lo cual terminó por restarle credibilidad a los procesos electorales (Reyes del Campillo, 2011a). También puede considerarse que los resultados terminaron en tablas, pues mientras las alianzas arrebataron tres gubernaturas al PRI, este partido logró quedarse con tres estados que estaban en manos de sus opositores. Desde luego, cabía la pregunta de si las elecciones presidenciales del siguiente año continuarían en la misma tónica.

Ciertamente, la elección presidencial de 2012 estuvo llena de incidentes y anomalías, todo con el fin de asegurar el triunfo electoral de Enrique Peña Nieto. Exceso de recursos para apuntalar su candidatura, guerra sucia, uso de tarjetas para la compra y coacción del voto, encuestas amañadas como instrumento de propaganda, inequidad en el trato de

los medios (lo que fue resultado de la compra encubierta de espacios), rebase de toques de campaña, etcétera (Bolívar, 2012). En donde se evidenciaron las anomalías fue en el crecimiento de la participación electoral en los distritos rurales, mediante el uso de monederos electrónicos, depósitos en tiendas de autoservicio, tarjetas telefónicas prepagadas con la imagen del candidato del PRI, bajo complejos mecanismos de triangulación de recursos realizados por empresas privadas. La discrepancia en la votación de ciertos distritos rurales con respecto a otros urbanos, y donde el candidato Peña Nieto obtuvo una cantidad considerable de votos, fue demasiado evidente (Reyes del Campillo, 2012).

La compra del voto y el incremento “sospechoso” en el medio rural también se observan al revisar las diferencias de votación entre las secciones rurales y urbanas, y al compararse estas diferencias con las elecciones presidenciales de 2000 y 2006. El crecimiento de la participación en el medio rural se vincula con el apoyo al candidato del PRI, quien obtuvo en promedio 47.2% en las secciones rurales, mientras que en las urbanas obtuvo solamente 37.2%, 10 puntos porcentuales menos (Sonnleitner, 2018: 240). En efecto, puede señalarse que los votos eran auténticos, pero sólo como resultado del enorme dispendio de recursos para asegurar que los electores del medio rural acudieran a las urnas.

Una segunda reforma electoral se procesó en 2013 e implicó la desaparición del Instituto Federal Electoral, el cual se convirtió en Instituto Nacional Electoral (INE). Con ello, este organismo tendría atribuciones en el desarrollo de los procesos electorales estatales, se ubicaría por encima de los organismos locales y decidiría la conformación y composición de cada uno de sus órganos superiores. Los integrantes de los consejos generales de los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLES) se definirían a partir de entonces en el Consejo General del INE. Con ello, en buena medida se buscaba evitar la injerencia de los poderes públicos locales en las decisiones político-electorales. La idea de una nacionalización de las elecciones se fortaleció al considerar que la autoridad electoral nacional tendría mayores capacidades para regular los procesos mediante la fiscalización de los gastos locales de los partidos. No obstante, la composición del organismo directivo de la autoridad electoral nacional siguió siendo designada a partir del reparto de cuotas entre los partidos políticos mayoritarios en la Cámara de Diputados.

Un nuevo cambio de sistema partidario

El sistema de partidos plural y competitivo —aunque limitado y moderado— que surgió con la transición, se caracterizó por su persistente inestabilidad y por un reacomodo constante. A partir de 2006, elección tras elección, los tres principales partidos perdían votos y sufrían del rechazo ciudadano (véase el cuadro 2). Los demás partidos solamente lograban ocupar ciertos huecos que dejaban los grandes partidos. En esa tesitura de desgaste partidario, la sucesión presidencial de 2018 planteó de manera clara y tajante el dilema de mantener o cuestionar tanto el modelo neoliberal que se desarrolló en México desde los años ochenta, como el modelo de dominación acaparado por esos tres partidos políticos. Sin embargo, es importante evidenciar que fue precisamente dentro del mismo sistema partidario surgido de la transición donde afloró una alternativa con capacidad para definir en términos estratégicos la disputa por el poder político. Lo anterior resulta muy revelador, ya que la crisis no resultó en un quiebre total del sistema de partidos, sino básicamente en un fuerte reacomodo en la relación entre electores y partidos.

CUADRO 2
Votación de diputados federales (2006-2021)

| <i>Año</i> | <i>PAN</i> | <i>PRI</i> | <i>PRD</i> | <i>Suma</i> |
|------------|------------|------------|------------|-------------|
| 2006 | 33.39 | 28.21* | 28.99** | 90.59 |
| 2009 | 28.01 | 36.75 | 12.20 | 76.96 |
| 2012 | 25.89 | 29.87 | 16.46 | 72.22 |
| 2015 | 21.04 | 28.82 | 10.78 | 60.64 |
| 2018 | 17.93 | 16.57 | 5.29 | 39.79 |
| 2021 | 18.25 | 17.73 | 3.65 | 39.63 |

Fuente: Instituto Nacional Electoral (INE) (1991-2015) y Cómputos distritales, 2018 y 2021.

* Alianza por México (Partido Revolucionario Institucional [PRI] y Partido Verde Ecologista de México [PVEM]).

** Por el Bien de Todos (PRD, PT y Convergencia).

Son varios los autores que han señalado las dificultades electorales que desde antes de la elección de 2018 venían enfrentando los partidos que encabezaron la transición (Luque, 2016; Díaz Jiménez, 2019; Reyes del Campillo, 2019; Prud'Homme, 2020). Algunos de ellos lo han referido como un proceso de desinstitucionalización o de erosión del sistema de partidos. Sin duda, el debilitamiento de estos tres partidos venía acumulándose desde las elecciones de 2006, cuando pasaron de obtener 90.5% de la votación a 76.96% en 2009, a 61.12% en 2015, y apenas a 39.79% en 2018. En 2021, los tres partidos en conjunto alcanzaron 39.63% de los votos (véase cuadro 2).

El sistema de partidos sufrió un cisma en la elección de 2018, al perder estos tres partidos políticos su predominio; pero su crisis se manifestó básicamente al desestructurarse el equilibrio que lograron entre ellos durante más de 20 años. Se produjo un fuerte realineamiento entre electores y partidos, con lo cual esas fuerzas fueron expulsadas del gobierno y marginadas de las principales decisiones (Garrido y Freidenberg, 2020). Al alterarse las coordenadas del cambio, el sistema partidario se modificó drásticamente. La vieja disputa entre el autoritarismo y la democracia dejó de ser el centro del debate para dar paso a la disputa por el modelo de desarrollo. El desgaste del modelo neoliberal permitió que se potenciara la presencia de la izquierda, con una propuesta que se oponía al proyecto de desarrollo centrado en el mercado y en el ánimo de beneficiar al capital nacional e internacional. La propuesta de Cuarta Transformación ha reordenado el debate a partir de la enorme corrupción e impunidad que caracterizaron a ese proyecto, en donde el Estado ha servido de instrumento para fortalecer las ganancias, beneficios y privilegios del gran capital.

La derecha en México se sostuvo y fortaleció vinculada a los intereses económicos del modelo neoliberal, pero también a partir de una narrativa de modernización y globalización que se relaciona con la era de la digitalización y la cibernética. El problema es que los beneficios no llegan al grueso de la población y los privilegios se circunscriben a ciertas minorías entre las que figura, desde luego, una buena cantidad de intelectuales, periodistas y comunicólogos, abogados corporativos, financieros, constructores y hasta artistas y deportistas que se benefician y velan por sus intereses, mismos que hoy en día siguen defendiendo a

capa y espada. En ese sentido, el neoliberalismo se rodeó de un núcleo de profesionales que endulzaron y colorearon sus aspectos modernizadores, aunque escondieron o disfrazaron sus efectos perversos (Gibson, 1996: 5-28).

La corrupción y la impunidad se agravaron al vincularse con el modelo neoliberal y al generalizarse entre toda la clase política dominante. Hacer negocios con la política y saberse o sentirse exentos de castigo gracias al poder, se extendió entre los funcionarios públicos. Pocos políticos se salvan de esa generalidad, y los que llegaron al poder desde la oposición al viejo partido hegemónico también fueron partícipes de esas prácticas, ya que muchos de quienes llegaron al gobierno a través del PAN, lo mismo que quienes lo hicieron por medio del PRD, se vieron inmiscuidos y resultaron muy hábiles en esas destrezas inmorales. Esto es muy significativo porque uno de los reiterados argumentos de los opositores al régimen priista fue su superioridad ética y moral. Mucho de ello se debió a que los negocios del modelo neoliberal resultaron bastante apetecibles para quienes habían estado al margen de las funciones de gobierno. En cierto modo, fue ése el origen del fracaso del sistema partidario de la transición, ya que los partidos confundieron su papel de intermediarios privilegiados con una accionar patrimonialista de los recursos del Estado (Barranco, 2018).

La cuestión resultó ser que las añejas formas corporativas que desarrolló el PRI a partir de controlar los aumentos salariales, los empleos, los créditos o préstamos hipotecarios para vivienda, además de concesiones y permisos para infinidad de servicios, fueron prácticas que los políticos opositores aprendieron con rapidez. Llevaron a cabo los mismos métodos y se beneficiaron de la gestión de recursos de manera personal. La diferencia es que los programas del gobierno de Andrés Manuel López Obrador tienden, además de desarrollar una amplia red de promotores de los beneficios, a establecer vínculos directos, o con una mínima intermediación, con amplios sectores de la sociedad.

Ciertamente, las propuestas del gobierno de la 4T tienen muchas limitaciones, y se centran fundamentalmente en aspectos socioeconómicos; se hallan muy lejos de una transformación de carácter sociocultural que permita profundizar en aspectos relacionados con la democracia, y se vinculan poco con las motivaciones e intereses de la vida cotidiana de

muchos ciudadanos. En los hechos, más allá de las estrechas consultas de carácter público, la ciudadanía no ha sido convocada a discutir y reflexionar respecto a cuestiones relativas al tipo y a la forma de las decisiones. Hasta ahora las consultas han sido solamente sobre aspectos que están en la agenda del gobierno, pero no necesariamente de la sociedad civil. En ese sentido, la visión de izquierda presentada por el gobierno ha sido excluyente y bastante limitada; no incorpora a amplios núcleos de los sectores medios, los cuales se plantean nuevas demandas culturales y sociales en la línea de la modernización, que incluye capacidades y habilidades bastante diferentes.

La propuesta de la izquierda en el gobierno ha sido hasta cierto punto arcaica y limitada. Es indudable que se requieren mejores salarios, mejores viviendas, mayores espacios en la educación pública...; pero también mayor protección ante las injusticias, mayores espacios a la participación política, así como la incorporación en la agenda gubernamental de las demandas de la sociedad civil, las cuales tienen que ver con el aumento de libertades y con mayor equidad. La agenda ético-moral del gobierno de la 4T se ha desarrollado hasta ahora con cuentagotas, y se han venido incorporando algunos aspectos no por iniciativa de las autoridades, sino por la lucha, la resistencia y las manifestaciones de diversos grupos sociales. Tarde o temprano, un proyecto de izquierda tendrá la necesidad de incorporar nuevas demandas implícitas en la necesaria modernización del país (Inglehart y Welzel, 2006).

Si algo resulta claro es que el sistema de partidos está obligado a re-encontrar su lugar en el escenario político, ya que tiene la experiencia y la fortaleza para mantenerse en la centralidad de las decisiones políticas. Ciertamente, la pluralidad que se alcanzó después de la transición será difícil de sostener; diversos partidos no tienen futuro como fuerzas políticas aisladas y solamente lograrán sobrevivir como partes integrantes de alguna coalición. Hoy en día, en la disputa política se nos presentan una coalición de derecha y otra de izquierda, y ésta será la vía de la política electoral a mediano y largo plazo. Desde luego, dependiendo de la coyuntura y de los proyectos, habrá matices tanto en uno como en el otro lado del espectro político.

En esta tesitura resulta muy interesante analizar y reflexionar sobre toda una gama de aspectos que están en disputa y que tienen como

escenario un radicalizado contexto político en el país. El proyecto de gestión política y social, las formas de gobierno y representación, las relaciones entre poderes, el conjunto de políticas públicas, las dinámicas de los espacios de la sociedad civil, además de otros asuntos éticos, cívicos y culturales, son dimensiones que están a la orden del día y se van a seguir dirimiendo en una contienda entre el neoliberalismo y la propuesta nacional-popular que sostiene el gobierno actual. En ese sentido, es posible abordar una amplia diversidad de problemáticas en la lógica de que se trata de asuntos controvertidos que tendrán que ser resueltos.

De acuerdo con lo que se ha producido en los últimos tiempos y a semejanza de lo que hemos estado observando en otras partes del mundo, en México se vislumbra la conformación de una dinámica bipolar en el sistema de partidos (Sartori, 1992: 223-232). Las interacciones parecen tomar el rumbo de una confrontación entre dos grandes coaliciones electorales: en cada lado del espectro político, a la izquierda y a la derecha, se ubicarían diversos partidos que estarían disputándose el poder político. Después de la elección de 2018, y sobre todo con la intermedia de 2021, observamos una amalgama entre partidos que fueron adversarios antes y después de la transición, y que empiezan a participar de manera conjunta para enfrentar a la coalición que hoy encabeza Morena.

Con la transición de los años noventa, en México se produjo un sistema de partidos limitado y moderado que desarrollaba interacciones triangulares en donde el PRI enfrentaba al PAN en una parte del país, y en otra disputaba con el PRD los espacios; pero con el surgimiento y la consolidación de Morena, esa interacción partidaria triangular terminó por agotarse, y lo que se está conformando es una dinámica diferente de carácter bipolar. Desde luego, tenemos que preguntarnos qué pasará con el sistema de partidos que surgió en México y que, de acuerdo con el formato, fue un sistema de partidos limitado en donde tres grandes partidos y varios acompañantes disputaban las posiciones políticas. Ese sistema de pluralismo moderado no ha desaparecido y, al parecer, va a sobrevivir todavía durante algún tiempo. No obstante, la dinámica de confrontación, en donde un partido en el centro competía con dos oposiciones, pareciera haberse desvanecido para convertirse en una dinámica de disputas de carácter bipolar.

El formato, decía Sartori, no interesa sino en la medida en que afecta la mecánica. En ese sentido, como la mecánica que estamos observando en el sistema de partidos en México es ahora una de características bipolares —aun cuando el formato que observamos es a todas luces pluripartidista—, nos encontramos en una disyuntiva para poder caracterizar la nueva configuración del sistema partidario. Si consideramos únicamente el formato, tenemos que definirlo como pluralismo limitado; pero si partimos básicamente de la mecánica, entonces tenemos que resolver que se trata de una de rasgos bipolares. De acuerdo con el autor, esta relación es posible si en el formato de pluralismo limitado se establecen coaliciones en ambos lados del espectro político izquierda-derecha. Esto quiere decir que una mecánica bipolar es perfectamente posible en un formato pluralista. No obstante, tendríamos que preguntarnos si esa clasificación todavía funciona, pues fue elaborada hace más de 45 años. Ante ello, de acuerdo con Caramani (2014: 225), también podríamos señalar que nos encontramos ante un sistema de partidos bipolar. De acuerdo con este autor, estos sistemas combinan elementos tanto de los sistemas multipartidistas como de los sistemas de dos partidos.

A fin de cuentas, más que los partidos en su condición individual, lo que definirá en el mediano plazo las características del gobierno, serán las coaliciones. Es por demás interesante destacar que ésa parece ser la ruta que están siguiendo diversos países, como España, donde ninguno de los partidos tradicionales —el Partido Obrero Socialista Español y el Partido Popular— tiene los asientos suficientes en el Congreso para definir por sí mismo al Ejecutivo del gobierno español, por lo que están obligados a formar coaliciones. Para alcanzar mayoría y formar gobierno, tienen que realizar coaliciones, ya sea con Podemos o con Vox. Eso mismo sucede en Uruguay, donde los gobiernos funcionan a partir de coaliciones gubernamentales, ya sea con el Frente Amplio, o bien con los arreglos entre los partidos Colorado y Nacional. Pero también está sucediendo en países como Alemania, Francia e Italia. De tal suerte, es muy probable que ésta sea la vía a la que tendrán que recurrir muchos otros países en los próximos años, por lo que será necesario revisar la idea o la propuesta de un sistema de partidos bipolar. Dicho lo anterior, sin importar que se trate de Estados centralistas o federales, de regímenes parlamentarios o presidencialistas, los distintos sistemas de partidos

con claros formatos pluripartidistas parecen encaminarse por la ruta de la mecánica bipolar. Éste es probablemente el camino que se ha abierto en los nuevos tiempos políticos.

Bibliografía

- Alarcón, V. (2010), “El PAN en 2007-2008: conflictos y reacomodos”, en J. Santiago y M. Larrosa (coords.), *Elecciones y partidos políticos en México, 2008*, Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), México.
- Almada, R., y J. Beltrán (2013), “El Sol Azteca sudcaliforniano: ¿una nueva hegemonía?”, en J. Cadena, y M. López (comps.), *El PRD: orígenes, itinerario, retos*, Instituto de Investigaciones Sociales (IIS)-Universidad Nacional Autónoma de México (unam) / Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades (CEIICH)-UNAM, México.
- Alonso, J. (1995), *El cambio en Jalisco: Las elecciones de 1994 y 1995*, Universidad de Guadalajara, Guadalajara.
- Aziz, A., y J. Alonso (2009), *México, una democracia vulnerada*, Porrúa / Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), México.
- Barranco, B. (coord.) (2018), *El infierno electoral. El fraude del Estado de México y las próximas elecciones de 2018*, Grijalbo, México.
- Becerra, P. (2010), “La reforma electoral 2007-2008”, en J. Santiago, M. Larrosa (coords.), *Elecciones y partidos políticos en México, 2008*, UAM, México.
- Bolívar, R. (2012), “El Partido de la Revolución Democrática en el proceso electoral de 2012”, en *El Cotidiano*, núm. 175, UAM, México, pp. 29-35, recuperado de <<https://www.redalyc.org/pdf/325/32524468004.pdf>>.
- Caramani, D. (2014), “Party Systems”, en D. Caramani (coord.), *Comparative Politics*, Oxford University Press, Oxford, pp. 216-236.
- Cárdenas, C. (2009), “Carta abierta a los militantes del PRD”, en S. Aguayo, *La transición en México. Una historia documental 1910-2010*, Fondo de Cultura Económica (FCE) / El Colegio de México, México.

- Cuna, E. (2001), “Elecciones en Morelos: la fuerza de los votos”, en M. Larrosa (coord.), *Elecciones y partidos políticos en México, 1997*, Centro de Estadística y Documentación Electora (CEDE) / UAM, México.
- Curzio, L. (1998), “Tabasco en el contexto nacional”, en F. Castañeda y E. Gutiérrez (coords.), *El Debate Nacional, 2. Escenarios de la democratización*, UNAM / Diana, México.
- Dalton, R., S. Flanagan, y P. Allen Beck (eds.) (1984), *Electoral Change in Advance Industrial Democracies: Realignment or Dealignment*, Princeton University Press, Princeton.
- Díaz, O. (2019), “El sistema de partidos mexicano después de la elección crítica de 2018. Desalineamiento, cartelización y desinstitucionalización”, en *Estudios sobre las Culturas Contemporáneas*, época III, vol. XXIV, número especial V, Colima, pp. 33-71.
- Emmerich, G. (2001), “Las elecciones del 6 de julio de 1997 en el Distrito Federal”, en M. Larrosa (coord.), *Elecciones y partidos políticos en México, 1997*, CEDE / UAM, México.
- Emmerich, G., y J. Arzuaga (1999), “Estado de México: pírrica victoria del PRI”, en M. Larrosa y R. Espinoza (coords.), *Elecciones y partidos políticos en México, 1996*, CEDE / UAM, México.
- Escamilla, A. (2001), “El proceso electoral en Campeche: de la hegemonía a la competitividad”, en M. Larrosa (coord.), *Elecciones y partidos políticos en México, 1997*, CEDE / UAM, México.
- Espinoza, A., Y. Mizrahi, J. Regalado, y L. Miguel (1998), “Liberalización política y gobiernos de oposición. Baja California, Guanajuato, Chihuahua y Jalisco”, en F. Castañeda y E. Gutiérrez (coords.), *El Debate Nacional, 2. Escenarios de la democratización*, UNAM / Diana, México.
- Fernández, R. (2004), *Elecciones y alternancia. Guerrero 2005*, Nuevo Horizonte Editores / Instituto Internacional de Estudios Políticos Avanzados Ignacio Manuel Altamirano (IIEPA)-Universidad Autónoma de Guerrero (UAG), México.
- Garrido, S., y F. Freidenberg (2020), “El poder del voto. Cambio electoral y sistema de partidos a nivel federal en México en 2018”, en *Política y Gobierno*, vol. 27, núm. 2, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México, recuperado de <<http://www.politicay-gobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/1279>>.

- Garza, L. (1998), “El bipartidismo en Nuevo León”, en F. Castañeda y E. Gutiérrez (coords.), *El Debate Nacional, 2. Escenarios de la democratización*, UNAM / Diana, México.
- Gibson, E. (1996), *Class and Conservative Parties. Argentina in Comparative Perspective*, The John Hopkins University Press, Baltimore / Londres.
- Hernández, E., y M. Rocha (2000), “Geografía política de Sinaloa: regiones, votantes y poder”, en S. Gómez y M. Valdés (coords.), *La geografía del poder y las elecciones en México*, Instituto Federal Electoral (IFE) / Plaza y Valdés, México.
- Hernández, T. (2011), “Elecciones 2010. El PAN y sus bastiones electorales”, en G. López, R. Mirón, y F. Reveles (coords.), *Los estados en el 2010. El nuevo mapa de poder regional*, Gernika / UNAM / Instituto Electoral del Estado de Guanajuato (IEEG) / Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), México.
- Inglehart, R., y C. Welzel (2006), *Modernización, cambio cultural y democracia: la secuencia del desarrollo humano*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.
- Instituto Nacional Electoral (INE) (1991-2015), “Atlas de Resultados Electorales Federales 1991-2015”, en *Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones Federales 2014-2015*, recuperado de <<http://siceef.ine.mx/atlas.html?p%C3%A1gina=1#siceen>>.
- _____ (2018), *Cómputos Distritales 2018*, recuperado de <<https://com-putos2018.ine.mx/#/presidencia/nacional/1/1/1/1>>.
- Larrosa, M., y E. García (2010), “Las elecciones internas del PRD en 2008: crisis en la coalición dominante: ¿la unidad o la ruptura?”, en J. Santiago y M. Larrosa (coords.), *Elecciones y partidos políticos en México, 2008*, UAM, México.
- López, G. (2002), “Algunos estudios del voto y las elecciones en la ciencia política”, en C. Sirvent y O. Rodríguez (coords.), *Partidos políticos y procesos electorales en México*, UNAM-Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (FCPyS) / Miguel Ángel Porrúa, México.
- López, M. (2001), “Tlaxcala: configuración de un nuevo orden político, consolidación de la pluralidad y realineamiento electoral”, en C. Sirvent (coord.), *Alternancia y distribución del voto en México. Estudio de 7 casos*, UNAM / Gernika, México.

- Luque, J. (2016), “Desinstitucionalización del sistema de partidos en México: volatilidad, fragmentación y número efectivo de partidos”, en *Revista Debates*, vol. 10, núm. 3, Porto Alegre, pp. 11-38.
- Martínez, G. (2013), “Baja California Sur. Realineamientos electorales ‘desde arriba’, 1975-2011”, en G. López, R. Mirón y F. Reveles (coords.), *Los estados en 2011, Elecciones locales y sucesión presidencial*, Ediciones La Biblioteca / Friedrich Naumann Stiftung / ITESM, México.
- Martínez, V., y F. Díaz (coords.) (2001), *Elecciones municipales en Oaxaca*, Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca (UABJO) / Instituto Estatal Electoral Oaxaca (IEEO), Oaxaca.
- Mirón, R. (2010), “El PRI y las elecciones locales de 2008”, en J. Santiago y M. Larrosa (coords.), *Elecciones y partidos políticos en México, 2008*, UAM, México.
- Mizrahi, Y. (1998), “Las elecciones de 1995 en Chihuahua”, en M. Larrosa y L. Valdés (coords.), *Elecciones y partidos políticos en México, 1995*, UAM / Fundación Rafael Preciado / CEDE, México.
- Morales, M. (2001), “Subversión silenciosa: el papel de los municipios en la derrota priista de Querétaro”, en M. Larrosa (coord.), *Elecciones y partidos políticos en México, 1997*, UAM, México.
- Muro, F. (2007), “Los comicios en Zacatecas en el 2004. El sinuoso camino hacia la legitimidad electoral”, en V. Espinoza (coord.), *Las rutas de la democracia. Elecciones locales en México*, Eón / Centros de Estudios de Política Comparada (CEPCOM), México, pp. 79-100.
- _____ (2013), “Los gobiernos del PRD en Zacatecas”, en J. Cadena-Roa, y M. López (coords.), *El PRD: orígenes, itinerario, retos*, UNAM-IIS-CIICH / Ficticia, México.
- Negrete, J. (2002), “Trayectoria político-electoral en Baja California (1988-2001)”, en T. Guillén y J. Negrete (coords.), *Baja California: escenarios para el nuevo milenio*, CIICH-UNAM, México.
- Pacheco, L. (2000), “Nayarit: del dominio priista a la pluralización del voto”, en S. Gómez y M. Valdés, *La geografía del poder y las elecciones en México*, IFE / Plaza y Valdés, México.
- Poot, E., y L. Paredes (1998), “Las elecciones de 1995 en Yucatán”, en M. Larrosa y L. Valdés (coords.), *Elecciones y partidos políticos en México, 1995*, UAM / Fundación Rafael Preciado / CEDE, México.

- Prud'homme, J.-F. (2020), "Partidos y sistema de partidos en las elecciones mexicanas de 2018", en *Foro Internacional*, vol. LX, núm. 2, pp. 397-450.
- _____ (2007), "La recomposición del sistema de partidos después de las elecciones del 2 de julio de 2006", en J. Peschard, *2 de julio. Reflexiones y alternativas*, UNAM, México.
- Reyes del Campillo, J. (1999), "La disputa por las gubernaturas", en L. Salazar (coord.), *1997. Elecciones y transición a la democracia en México*, Cal y Arena, México.
- _____ (2005), "Elecciones y transformación del sistema de partidos en México", en V. Espinoza y L. Rionda, *Después de la alternancia: elecciones y nueva competitividad*, Eón / UAM / Universidad de Guanajuato / Sociedad Mexicana de Estudios Electorales, México.
- _____ (2011a), "Elecciones locales 2010 y cambio de escenario político", en *El Cotidiano*, núm. 165, UAM, México.
- _____ (2011b), "Las alianzas entre Acción Nacional y el Partido de la Revolución Democrática", en G. López, R. Mirón y F. Reveles (coords.), *Los estados en el 2010. El nuevo mapa de poder regional*, Gernika / UNAM / ITESM / Fundación Friedrich Naumann para la Libertad / Instituto Electoral del Estado de Guanajuato (IEEG), México.
- _____ (2012), "2012. Elecciones sembradas de dudas", en *El Cotidiano*, núm. 175, UAM, pp. 37-47, recuperado de <<https://www.redalyc.org/pdf/325/32524468005.pdf>>.
- _____ (2019), "Las elecciones de 2018 en México y la transformación del sistema de partidos", en *Argumentos*, año 32, núm. 91, pp. 15-35.
- Reyes, A. (2004), *Nudos de poder. Liderazgo político en Aguascalientes*, Universidad Autónoma de Aguascalientes (UAA) / Conciuculta Aguascalientes.
- Reyna, M. (2007), "Veracruz en el proceso electoral 2006", en E. Agüera y R. Valdiviezo (coords.), *Las elecciones federales en México 2006. Estudios de caso*, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP)-Centro de Investigaciones Sobre Opinión Pública (CISO), Puebla.
- Reynoso, V. (2007), "Los cambios detrás de la continuidad. Las elecciones poblanas de 2004", en V. Espinoza (coord.), *Las rutas de la*

- democracia. Elecciones locales en México*, Eón / Cepcom, México, pp. 183-204.
- Rionda, L. (1998), “Las elecciones de la crisis: Guanajuato en 1995”, en M. Larrosa y L. Valdés (coords.), *Elecciones y partidos políticos en México, 1995*, CEDE-UAM, México.
- Rivera, J. (2007), “Michoacán en la era de la alternancia”, en V. Espinoza (coord.), *Las rutas de la democracia. Elecciones locales en México*, Eón / Cepcom, México, pp. 171-182.
- Sartori, G. (1992), *Partidos y sistemas de partidos*, Alianza Editorial, Madrid.
- Sonnleitner, W. (2018), *Lo que el voto se llevó. La des-composición del pacto revolucionario en México*, El Colegio de México, México.
- Valdés, M. (2000), “Regiones y votos en Chiapas”, en S. Gómez y M. Valdés, *La geografía del poder y las elecciones en México*, IFE / Plaza y Valdés, México.

LA CONSOLIDACIÓN ELECTORAL DE MORENA EN LOS COMICIOS DE 2021

Juan Pablo Navarrete Vela

Resumen

Morena participó el 6 de junio de 2021 en su tercera elección de diputados federales y, de manera concurrente, en 15 elecciones para gobernadores, ayuntamientos y congresos locales. El objetivo de este trabajo es dar cuenta de la consolidación electoral del partido, el cual ya venía de un empuje importante desde las elecciones de 2018, en donde Andrés Manuel López Obrador ganó la Presidencia de la República y cinco gubernaturas, y en 2019 obtuvo la victoria en dos gobiernos estatales más. En este trabajo se asume que Morena se consolidó como la primera fuerza en captación de votos por segunda elección federal consecutiva (2018 y 2021). Por medio de la comparación, se analizan los resultados de Morena en las elecciones de 2021. Sostenemos que el partido del presidente logró una eficiencia electoral importante, desplazando en los gobiernos estatales al Partido Revolucionario Institucional (PRI) y al Partido de la Revolución Democrática (PRD), y en menor medida al Partido Acción Nacional (PAN). Además, el capítulo revisa algunas propuestas de cómo clasificar a Morena: como partido, en categorías como *catch-all party*, o bien como partido activista. Las evidencias empíricas se organizan en cuadros y gráficas. Los datos proceden de fuentes oficiales, como el Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP) y los Cómputos Distritales del Instituto Nacional Electoral (INE).

Introducción

El propósito de este capítulo es analizar dónde se encuentra Morena después de las elecciones del 6 de junio de 2021. Nos formulamos algunas preguntas: ¿Morena creció electoralmente? ¿Cuál es el acomodo de Morena en el sistema de partidos? Después de las elecciones de 2021 ¿sigue siendo un partido rentable? ¿En dónde gobernará Morena?

Estas preguntas resultan importantes porque la mira del partido de Andrés Manuel López Obrador está puesta en la elección presidencial de 2024; pero antes, en 2022, estarán en disputa seis gubernaturas: Oaxaca (gobernado por el PRI); Tamaulipas (gobernado por el PAN); Hidalgo (gobernado por el PRI); Durango (gobernado por el PAN); Aguascalientes (gobernado por el PAN), y Quintana Roo (gobernado por el PAN-PRD). En 2023 se elegirá gobernador en Coahuila (gobernado por el PRI) y en el Estado de México (gobernado por el PRI).

Es pertinente recordar que Morena es un partido político de reciente creación y participación electoral, la cual se remonta a 2015. A partir de ese momento, comenzó una disputa muy fuerte con los tres partidos tradicionales hasta ese momento —el PRI, el PAN y el PRD—, además de otros partidos minoritarios, como Movimiento Ciudadano (MC), el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y el Partido del Trabajo (PT). Además, otros partidos se agregaron: el Partido Nueva Alianza (Panal) y el Partido Encuentro Social (PES), pero perdieron su registro oficial al no superar el umbral de votación en el 2018.

En 2015, Morena comenzó como un partido opositor con una fuerza moderada, pero ganaría terreno a partir de 2018 en el ámbito federal, subnacional y municipal. Para explicar el crecimiento electoral realizamos una comparación de algunos indicadores desde la llegada de Morena al sistema de competencia, partiendo del pasado reciente hacia la coyuntura política de las elecciones de junio de 2021. Los datos se organizan en cuadros comparativos y se retoman como fuentes oficiales el PREP del Instituto Federal Electoral (IFE) de 2012; Cómputos Distritales de 2015, 2018 y 2021 del INE y de los organismos públicos locales (OPLE).

No está de más señalar que en la cuestión sobre el estado de Morena encontramos recientemente algunos trabajos que analizan el liderazgo

político y el peso de la izquierda (Centeno, 2020); la parte organizativa y la ideología (Bolívar, 2019); los estudios del rendimiento electoral (Navarrete, 2019; y 2020), e incluso algunos que analizan de manera muy crítica las acciones del partido gobernante (Becerra y Woldenberg, 2020). Derivado de lo anterior, este capítulo se inserta en la vertiente de los estudios que analizan el desempeño electoral de Morena en términos de victorias y derrotas.

En la teoría podemos encontrar algunas categorías para clasificar qué tipo de partido es Morena. Desde la postura de Kirchheimer lo podríamos clasificar como un partido que apuesta a incluir a todo tipo de personajes para asegurar votos y victorias, es decir, un *catch-all party* (1980: 331). Este tipo de estrategia ha sido una práctica recurrente desde la fundación del partido, sobre todo al postular candidatos externos a la militancia morenista.

Por ejemplo, de 2015 a 2017, en 24 procesos para gobernadores, 18 de 24 candidatos provenían de otros partidos: 15 ex perredistas; dos ex priistas, y un ex panista. En 2018, siete de nueve candidatos fueron externos: tres ex perredistas, dos ex panistas, uno del PES y uno ex MC.

En las elecciones de gobernadores de 2019, uno de los dos candidatos de Morena era un ex perredista (Navarrete, 2019: 165). En los comicios de 2021, de los 15 candidatos solamente tres contaban con militancia en Morena. Entre los que figuraban dos ex priistas; dos contaban con pasado en el PT, y ocho con pasado perredista.

Con base en estos datos, de 50 candidatos a gobernadores desde 2015-2021, 38 fueron externos, equivalente a 76%. Con base en esta evidencia empírica, podríamos señalar que Morena encaja en lo que describe Kirchheimer, un partido en donde se pueden integrar todo tipo de miembros. A corto plazo resulta positivo porque abona a que sea un partido ganador; pero a largo plazo la militancia cuenta con menos posibilidades de alcanzar candidaturas.

¿De qué otra forma podemos explicar a un partido como Morena? Desde la teoría podemos encontrar otra categoría muy pertinente. Peña analiza

los comportamientos de partidos híbridos observables en diferentes contextos y regiones, se centra en una posibilidad novedosa, *el partido activista*

[...] refiriéndose a los partidos que combinan una organización profesionalizada con el despliegue de tácticas similares a movimientos para lograr los objetivos electorales (Peña, 2020: 3; traducido por el autor).

A partir de lo anterior, este tipo de partido es uno que mantiene un alto nivel de comunicación (ataque o defensa) de la agenda de gobierno, por lo que su discurso, logros y desaciertos están en constante movimiento en los medios (impresos, televisión, redes sociales).

Este tipo de partido pareciera que está en campaña electoral permanente. Esto explicaría por ejemplo dos tipos de conferencias del partido en el gobierno en los últimos dos años. Primero, las conferencias matutinas del presidente López Obrador, en las que informa y confronta a sus adversarios políticos; y por otro lado, las conferencias diarias de las 19:00 p.m. de la Subsecretaría de salud (28 de febrero de 2020-11 de junio de 2021) para informar sobre el avance en el combate a la pandemia del covid-19. Esto, desde luego, es parte de la estrategia de un partido activista, que consiste en destacar los logros en cuanto información para la ciudadanía, con miras a que dicha comunicación sea capitalizada en votos, por ejemplo, la exposición mediática de la llegada de vacunas contra el covid-19 todos los días.

En la literatura de la ciencia política también encontramos algunas propuestas que versan sobre el estatus de la consolidación de los partidos y su incidencia en la institucionalización (normas y rutinas en el funcionamiento del partido). La propuesta de Panebianco sugiere que los partidos con una institucionalización débil dependen de la existencia de personajes con arraigo popular. “El carisma personal va además generalmente asociado a fuertes resistencias a la institucionalización” (Panebianco, 2009: 136). No es un secreto que parte del éxito de Morena está relacionado con el carisma y arrastre popular de Andrés Manuel López Obrador. Esto fue evidente cuando dejó al PRD y fundó Morena: los electores que habían votado por él en el perredismo se alinearon con Morena.

A López Obrador no podemos catalogarlo como un líder carismático del tipo rupturista del sistema político, sino como un líder carismático-integrador-pragmático que utilizó los canales oficiales (elecciones) para disputar el poder (Navarrete, 2016: 227). Es decir, la vía de lucha

del tabasqueño ha sido la ruta de los procesos electorales, la cual incluye tres candidaturas presidenciales en dos partidos políticos diferentes: PRD (2006 y 2012) y Morena (2018). Así que la apuesta no fue la aniquilación del sistema político, sino su transformación.

Ahora bien, Morena es un partido todavía muy conflictivo en el ámbito interno, porque las reglas informales no favorecen la consolidación interna, y desde la postura de Bolívar (2019: 62) de hecho persiste un desdibujamiento ideológico. A pesar de lo anterior, una institucionalización débil no ha sido un impedimento para el crecimiento político-electoral de Morena, aunque queda pendiente la consolidación organizativa, lo cual le generaría mayor estabilidad y cohesión interna; pero ese tema está más allá de los propósitos de este capítulo, ya que requiere un tratamiento profundo.

Los valores y propuestas de Morena en la práctica lo ubican como un partido de centro-izquierda que ofrece programas sociales a determinados sectores de la población, aunque para Centeno estamos en un “progresismo fallido en México” (2020: 166); es decir: Morena no encaja como un partido de izquierda en el ideario de las izquierdas progresistas latinoamericanas, aunque para otros, como Ruiz Sotelo,

la victoria de Morena es la de una oposición de izquierda cuyos orígenes podemos remontar hasta la década de 1940. Sus fundamentos se encuentran arraigados a los principios del nacionalismo revolucionario mexicano, pensamiento que desde entonces hizo crítica a los gobiernos en turno (Ruiz, 2019: 155).

Consideramos que Morena es un partido de centro-izquierda que busca la rectoría del Estado en áreas estratégicas (programas sociales, Petróleos Mexicanos [Pemex], sector eléctrico), pero no una izquierda que busca subsidiar todo. Esto último, de hecho, hizo fracasar la política económica a nivel mundial. Entonces Morena como partido gobernante actúa en los límites de una izquierda moderada.

En las elecciones de 2021 estaba ahí, simbólicamente, la disputa entre la visión del presidente López Obrador de un partido de izquierda liberal versus la derecha conservadora, sin que esto signifique que todos los partidos opositores a Morena sean estrictamente de derecha o lo

contrario; más bien, la propaganda en los medios se orientaba hacia la polarización ideológica.

En otra dimensión política, Motolinia (2021) señala que en la competencia electoral existe evidencia de una sincronización de los ciclos electorales y el rendimiento, en específico cuando se trata de la permanencia de los mismos legisladores; es decir: el autor está pensando en la reelección legislativa. Este tema cobró especial relevancia porque en la competencia parlamentaria en México estaba de por medio la composición de la LXV Legislatura (2021-2024) de la Cámara de Diputados. La pluralidad de este órgano era de vital importancia para que el titular del Ejecutivo contara con mayoría y, por ende, con margen de maniobra en la aprobación de sus iniciativas de gobierno.

Como parte del contexto, en décadas anteriores no existía la posibilidad constitucional de la reelección legislativa; pero con la introducción de dicha oportunidad este recurso fue utilizado por 448 de los 500 legisladores de la LXIV Legislatura (2018-2021) (Redacción *Proceso*, 2021). Con esos datos, 89% de los diputados en el cargo intentaron mantenerse en él, aunque solamente 30% pudieron lograr ese cometido (García, 2021). Con base en ese escenario, llegó el día de la contienda electoral el 6 de junio de 2021.

La competencia por los votos

¿Cómo evolucionó la fracción parlamentaria de Morena a través del tiempo? En su primera participación en 2015 obtuvo 35 diputados, cifra que aumentó significativamente a 188 en los comicios de 2018. Cabe señalar que nos referimos a los escaños asignados oficialmente a Morena por el INE en ambos procesos (INE/CG804/2015; INE/CG1181/2018). En la contienda de 2021, los diputados asignados al partido del presidente fueron 198 (Redacción *El Financiero*, 2021). Entonces, un primer hallazgo es que Morena se mantuvo como el partido con más votos y escaños en 2021, aunque con una ligera caída en relación con 2018.

Basinger y Lavine (2005: 169) señalan que “los votantes que mantienen actitudes partidistas ambivalentes constituyen el 30% del electorado [quienes] reducen su dependencia de la identificación partidaria”.

En ese sentido, los autores explican que los votantes ambivalentes son cambiantes y no permanentes, es decir, no hay una identificación completamente dura con el partido. De ahí que los resultados de las elecciones de 2021 sean importantes; Morena venía de un gran impulso en su votación en el ámbito legislativo y éste se mantuvo por dos elecciones consecutivas por encima del 30%; es decir: en 2018 alcanzó 37.25%, y en 2021 sumó 34.09% (INE, 2018a; y 2021), lo que implica que un sector de los electores consideraron salir de actitudes ambivalentes hacia una concepción más estable en Morena; esto no significa que serán definitivos en el largo plazo. Pero si bien no podemos sostener que sea un voto duradero a favor de Morena, sí presenta cierta estabilidad.

Becher y Menéndez (2019: 169) analizan dos aspectos que influyen en el comportamiento electoral: “la capacidad de respuesta a las políticas y la calidad de los legisladores”. De ello podemos inferir que en la primera se puede evaluar el desempeño del gobierno, sus programas, su relación con los empresarios, organizaciones civiles y con los propios ciudadanos. Por otro lado, también se puede medir el desempeño de los legisladores que son parte del partido en el gobierno. En otras palabras: los ciudadanos pueden examinar, apoyar o rechazar el trabajo legislativo del partido del presidente y así apoyar o castigar los proyectos gubernamentales, o permitir que los partidos opositores sean un contrapeso. Lo anterior es pertinente al pensar en comicios que se desarrollan a mitad del sexenio (elecciones intermedias) en donde el proyecto de gobierno del presidente pudo ser ratificado con mayorías legislativas o privilegiar un gobierno dividido.

Con los resultados de las elecciones intermedias de 2021 se puso de manifiesto que el partido de Andrés Manuel López Obrador experimentó un castigo. El referente más reciente a comparar son los votos para diputados que obtuvo el PRI en 2012, los cuales fueron 31.87%, y en la elección intermedia bajó a 29.18%, una caída de 2.69% del partido del presidente Enrique Peña Nieto (IFE, 2012; e INE, 2015).

Por otra parte, en 2018 Morena obtuvo el 37.25%, y en 2021 recibió el 34.09%, lo que significó un descenso de 3.16% (INE, 2018a; y 2021). Así pues, el castigo para Morena en la elección intermedia de 2021 fue muy similar al que experimentó el presidente Peña Nieto en la elección de 2015.

En tiempos electorales también cobra notoriedad cuán rígida puede ser la posición ideológica de los partidos, es decir, si permanece estable o bien experimenta variaciones a lo largo del tiempo. Sobre ese tema, Grofman sostiene que “en otros períodos [sin elecciones] los partidos principales son muy divergentes en sus posiciones políticas, y ninguno se acerca a las opiniones del votante medio [a diferencia de un año electoral]” (Grofman, 2016: 523; traducido por el autor). Esto tiene sentido, porque en tiempo de elecciones se pueden flexibilizar sus valores ideológicos, hasta el grado de establecer coaliciones con partidos que defienden —*en teoría*— posiciones ideológicas contrapuestas de izquierda-derecha.

Una muestra de lo anterior se puede explicar en dos momentos recientes: el primero, en la coalición *Por México al Frente*, que se materializó entre el PAN-PRD-MC a nivel presidencial y para algunas gubernaturas en las elecciones de 2018; el segundo fue el procesamiento de la coalición *Va por México* en 2021, la cual integró al PAN-PRI-PRD. Éstos compitieron juntos en 11 de 15 gubernaturas, y en 219 de los 300 distritos electorales de mayoría (López, 2021). Lo anterior también ocurrió en el caso de Morena, ya que en algunos estados compitió como Morena-PT, en otros Morena-PT-PVEM, mientras en otros comicios fue Morena-PT-PVEM-Panal. Así que la flexibilidad también imperó en el partido gobernante.

El escenario anterior nos expone tres aspectos: primero, que la competencia electoral en México sigue privilegiando la conformación de coaliciones electorales; segundo, que es más frecuente que las coaliciones integren a partidos ideológicamente opuestos, y tercero: se ve poco probable que los partidos compitan en solitario (excepto los partidos que por restricción legal deben obtener su votación de manera individual, es decir, nos referimos a los nuevos partidos).¹ En el pasado reciente, Morena compitió sólo en 2015, al igual que en 2021 los tres nuevos parti-

¹ Los partidos de nuevo registro no podrán convenir frentes, coaliciones o fusiones con otro partido político antes de la conclusión de la primera elección federal o local inmediata posterior a su registro según corresponda (*Diario Oficial de la Federación [DOF]*, 2022: artículo 85, inciso 4).

dos, Fuerza Por México (2.47%), Redes Sociales Progresistas (1.76%) y el PES (2.75%), de los cuales ninguno logró superar el 3% indispensable para mantener el registro (INE, 2021). Así que el sistema de partidos en México no excluye por sí mismo la llegada de nuevos partidos, pero no es tan sencillo que mantengan su registro.

En otra dimensión de la competencia, Ascencio y Rueda examinan cómo los partidos enfrentan la manipulación electoral por medio de la estructura partidaria para proteger el voto. Los autores señalan que existe “una sólida correlación positiva entre la presencia de representantes de partidos y el porcentaje de votos de ese partido” (Ascencio y Rueda, 2019: 727). Esto es importante porque estamos hablando del cuidado y la defensa del voto en primera línea, en las urnas. En décadas anteriores, el único partido que podía asegurar presencia en todos los distritos de mayoría en el país era el PRI; esto era posible porque como partido oficial contaba con acceso a una gran cantidad de recursos y podía movilizar la maquinaria gubernamental a su favor.

En el contexto actual, el reto de Morena como partido en el gobierno fue capitalizar a su favor los programas sociales por medio de la estructura de gobierno, entre ellos, los llamados “siervos de la nación”, quienes fueron la cara más cercana de la autollamada Cuarta Transformación (4T) ante la ciudadanía. El partido del presidente López Obrador fue quien más representantes de casilla solicitó al INE. “Morena y el PRI [fueron] los partidos con más representantes de casilla en las elecciones del 6 de junio. El primero registró 93.24% de los necesarios para vigilar cada una de las 163 mil casillas del país, y el segundo, 77.75%” (De la Rosa, 2021).

No está de más mencionar la crítica al uso con fines electorales de estos funcionarios públicos, porque incluso fueron utilizados en la estrategia del gobierno federal en la campaña nacional de vacunación contra el covid-19. Algunas opiniones describieron que “los ‘servidores de la nación’ [fueron] el ‘ejército’ de Andrés Manuel López Obrador (AMLO) para difundir sus programas sociales [...] y la oposición los acusa de promoción electoral” (Ortega, 2021). En sexenios anteriores se utilizaba la estructura de la Secretaría de Desarrollo Social; ahora fueron los funcionarios de la Secretaría del Bienestar.

Con base en el contexto anterior, después de seis años de competencia electoral (2015-2021), Morena demostró ser un partido que logró adaptarse en la arena política. Pasó de una postura cerrada, en términos ideológicos, a un partido más abierto y pragmático, aunque esto no ha estado exento de críticas de la propia militancia sobre la llegada de ex militantes de otros partidos; ello desde luego reduce las posibilidades de los cuadros propios para acceder a candidaturas y debilita su institucionalización organizativa. En la siguiente sección revisaremos algunos datos que nos permiten analizar la exitosa participación de Morena en las elecciones.

El partido nuevo más exitoso en la historia electoral

En el pasado electoral nuevos partidos han participado en elecciones presidenciales e intermedias, pero lograron resultados mínimos. El mayor éxito había sido el PRD en 1991, al obtener 7.91%. Ese porcentaje se mantendría como el referente en las siguientes dos décadas y media. Pero veamos brevemente cómo les fue a los nuevos partidos para sostener que Morena puede considerarse el más exitoso.

En 1991, el Partido Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN) obtuvo 4.12% de los votos. En 1994, el PT sumó 2.74%. En los comicios intermedios de 1997, el PVEM consiguió 3.71%. En el 2000, el Partido Democracia Social (PDS) apenas alcanzó 1.57%. En 2003, el PVEM captó 3.99%. En 2006 llegó al sistema de partidos el Panal, que obtuvo 4.54%. En las elecciones intermedias de 2009, el Partido Socialdemócrata (PS) acumuló el 1.03% (INE, 2015). La mayoría de esos partidos perdió su registro; solamente se mantuvieron el PT y el PVEM, aunque en sus primeros 10 años de vida no ganaron ninguna gubernatura.

En el proceso electoral de 2012, el partido Convergencia por la Democracia cambió de nombre a MC y sumó el 2.58%. Para los comicios de 2015, el PES logró el 3.30%, y en esa misma elección, Morena consiguió el máximo histórico para un partido de reciente creación: 8.39% (INE, 2015). Así pues, en 24 años de competencia electoral desde 1991 hasta 2015, ningún partido nuevo había superado los votos del PRD en su debut en las elecciones federales. En ese mismo periodo ninguna

de esas organizaciones políticas había ganado una gubernatura, así que no sólo eran partidos minoritarios sino con peso limitado en el ámbito estatal (gobernadores).

En 2015, Morena sobrepasó a todos los partidos minoritarios existentes y se colocó de inmediato como un partido intermedio,² con 8.39 % y 35 diputados, pero lejos de los tres partidos grandes: el PRI obtuvo 29.18 %; el PAN, 21.01 %, y el PRD 10.87 % (INE, 2015). No obstante, la llegada de Morena representó un primer ajuste en el sistema de partidos en los últimos 24 años.

En los siguientes tres años, específicamente en 2018, el escenario de la competencia electoral sería muy diferente; la concentración que habían mantenido los tres partidos grandes se modificó y ese pluralismo de tres partidos terminó. Morena obtuvo 37.25 %; le siguió el PAN con 17.93 %, el PRI con 16.53 % y el PRD sumó 5.27 % (INE, 2018). Ahora el reacomodo arrojaría un nuevo partido a la cabeza: Morena; luego el PAN y el PRI. El partido del sol azteca, por primera ocasión desde su fundación en 1989, se quedaría fuera de ese tripartidismo, porque quedó en cuarto lugar.

Las elecciones federales de 2021 confirmaron el mismo acomodo de los tres punteros: Morena en primer lugar, con 34.09 %; luego el PAN, con 18.24 %, y el PRI con 17.73 %. Por segunda ocasión consecutiva se consolidó un pluralismo moderado de tres partidos fuertes, pero ahora el cuarto lugar correspondió a MC con el 7.01 %, el quinto al PVEM con 5.43 %, y el PRD fue relegado hasta el sexto lugar con apenas 3.64 % (INE, 2018).

En el periodo analizado, el único caso de éxito para un nuevo partido había sido la gubernatura ganada por Manuel Velasco Coello, candidato del PVEM³-PRI-Panal, quien resultó electo gobernador de Chiapas para

² La propuesta para clasificar el tamaño de los partidos es la siguiente: Partido grande recibe más del 20 % de los votos; Partido intermedio de 7 % al 19.9 %; partido minoritario de 3 % hasta 6.99 %. Clasificación con base en Navarrete y Espinoza (2017: 73).

³ Su primer intento de registro como partido fue en 1986 como Partido Verde Mexicano, luego en 1991 como Partido Ecologista de México. Fue hasta 1993 que registraron el nombre de Partido Verde Ecologista de México (Partido Verde, 2020).

el periodo 2012-2018. Si consideramos que el registro del PVEM data de 1993, fue hasta 19 años después que logró su primera victoria en el ámbito estatal.

El siguiente caso de éxito para un nuevo partido fue la victoria de MC en las elecciones para gobernador de 2018 en Jalisco, con el candidato Enrique Alfaro; ese partido ganó su primera gubernatura siete años después de su refundación en 2011. En un escenario similar, el PRD ganó la jefatura de gobierno del Distrito Federal en 1997, ocho años después de su registro. Así pues, en el periodo 1989-2018 solamente tres partidos nuevos ganaron una gubernatura en sus primeros ocho años de participación electoral: MC, PRD y Morena (cinco gubernaturas en 2018).

Con base en ese parámetro de comparación, ¿cómo le fue a Morena en sus primeros siete años de vida? El 2014 fue el año de fundación y a partir de 2015 entró de lleno a la competencia por votos a nivel nacional y subnacional. En las elecciones de 2018, a tan sólo cuatro años de su fundación, logró ganar cinco gubernaturas, entre ellas Ciudad de México, Chiapas, Tabasco, Veracruz y Morelos.⁴ Estos datos confirmaron a Morena como el partido más exitoso al ganar gubernaturas más rápido que cualquier otro partido, en tan sólo cuatro años. Las elecciones de 2019 mostraron la consolidación del partido al ganar dos gubernaturas más, Baja California y Puebla. En cinco años ya contaba con siete gobiernos estatales.

Las elecciones de 2021 fueron contundentes al confirmar a Morena como la primera fuerza a nivel de gobiernos estatales: ganó 11 de 15 comicios para gobernadores. En resumen, en los primeros siete años como partido de reciente creación ha ganado 17 de los 32 gobernadores en el país, refrendando Baja California. Esos datos convierten a Morena en el partido nuevo más exitoso. El recuento de las victorias se muestra en el cuadro 1.

⁴ El candidato más fuerte de ese momento era el ex futbolista Cuauhtémoc Blanco, del Partido Encuentro Social (PES). A pesar de que la coalición fue Morena-PT-PES, el candidato provenía del PES.

CUADRO 1
Gobernadores de Morena (2018-2021)

| <i>Año de elección</i> | <i>Estado</i> | <i>Gobernador electo</i> | <i>% de votos</i> | <i>Partido o Coalición</i> | <i>Periodo</i> |
|-------------------------|---------------------|--------------------------|-------------------|------------------------------|----------------|
| 2018 | Veracruz | Cuitláhuac García | 44.02 | Morena-PT-PES | 2018-2024 |
| 2018 | Morelos | Cuauhtémoc Blanco | 52.69 | Morena-PT-PES | 2018-2024 |
| 2018 | CDMX | Claudia Shiembau | 47.05 | Morena-PT-PES | 2018-2024 |
| 2018 | Tabasco | Adán Augusto López | 61.10 | Morena-PT-PES | 2018-2024 |
| 2018 | Chiapas | Rutilio Escandón | 39.08 | Morena-PT-PES | 2018-2024 |
| 2019 | Puebla | Miguel Barbosa | 44.67 | Morena-PT-PVEM | 2019-2025 |
| 2019 | Baja California | Jaime Bonilla | 50.61 | Morena-PT-PVEM-Transformemos | 2019-2021 |
| 2021 | Baja California | Marina del Pilar Ávila | 48.18 | Morena-PT-PVEM | 2021-2027 |
| 2021 | Tlaxcala | Lorena Cuellar | 48.60 | Morena-PT-PVEM | 2021-2027 |
| 2021 | Campeche | Layda Sansores | 33.22 | Morena-PT | 2021-2027 |
| 2021 | Nayarit | Miguel Ángel Navarro | 49.31 | Morena-PT-PVEM-Panal | 2021-2027 |
| 2021 | Guerrero | Evelyn Salgado | 46.34 | Morena | 2021-2027 |
| 2021 | Zacatecas | David Monreal | 48.73 | Morena-PT-PVEM-Panal | 2021-2027 |
| 2021 | Colima | Indira Vizcaino | 32.92 | Morena-Panal | 2021-2027 |
| 2021 | Michoacán | Alfredo Ramírez Bedolla | 41.59 | Morena-PT | 2021-2027 |
| 2021 | Baja California Sur | Victor Manuel Castro | 46.65 | Morena-PT | 2021-2027 |
| 2021 | Sonora | Alfonso Durazo Montaño | 51.51 | Morena-PT-PVEM-Panal | 2021-2027 |
| 2021 | Sinaloa | Rubén Rocha Moya | 56.61 | Morena-Partido Sinaloense | 2021-2027 |
| Promedio ganador | | | 46.82 | | |

Fuente: Elaboración propia con base en el PREP de cada estado.

Es interesante observar que en esas 18 victorias en 17 comicios para gobernadores, Morena compitió en coalición con otros partidos; solamente en una elección compitió solo (Evelyn Salgado en Guerrero en 2021). Esto nos indica que la tendencia entre 2018-2021 fue participar con aliados. Al sumar el porcentaje de votos en todas las elecciones y dividirlo entre la cantidad total de elecciones, nos da un promedio ganador de 46.82%, lo cual muestra que ha ganado con bastante amplitud.

Las elecciones de gobernadores de 2021 dejan un saldo negativo para la coalición PAN-PRI-PRD, pues no ganaron ninguna. El PRI fue el más afectado: perdió ocho gubernaturas, entre ellas, Tlaxcala, Campeche, Guerrero, Zacatecas, Colima, Sonora, Sinaloa y San Luis Potosí. El PAN perdió dos: Nayarit y Baja California Sur, mientras que el PRD perdió Michoacán, la única entidad que gobernaba.

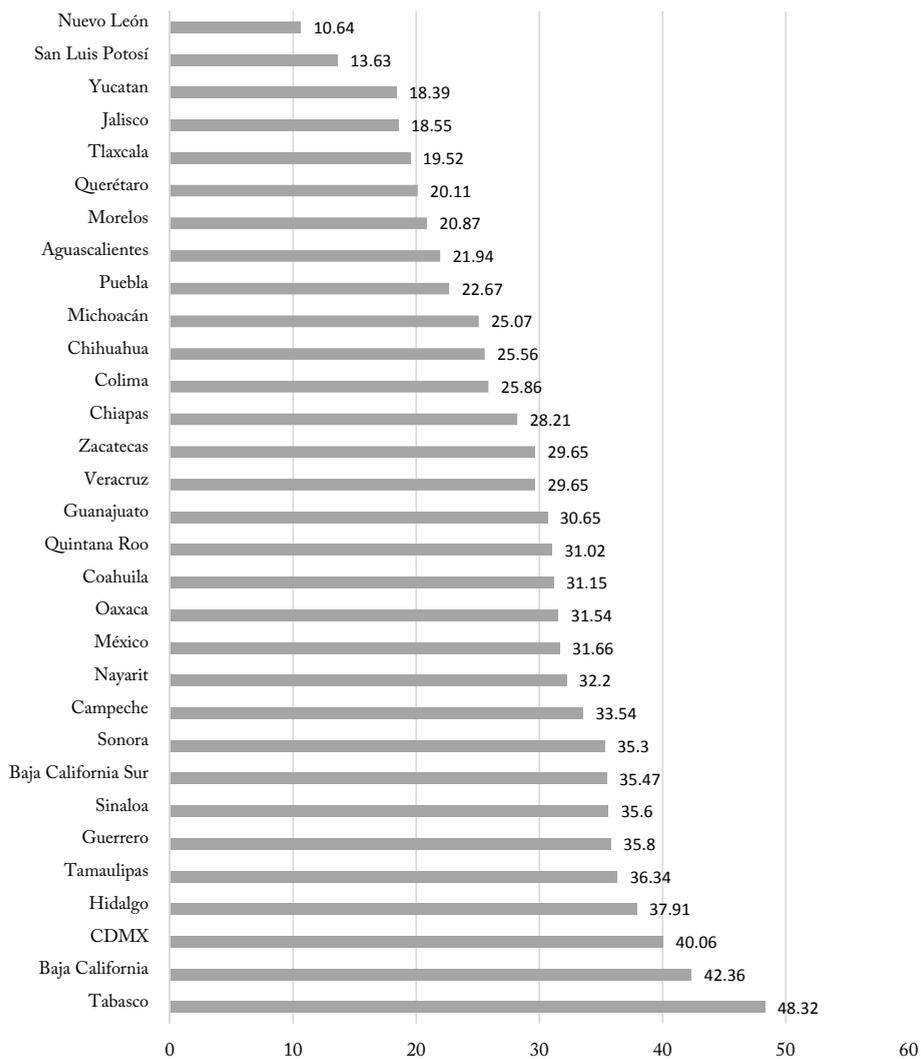
En los resultados también destaca que MC ganó su segundo gobierno estatal en Nuevo León, y se corrobora que los electores de ese estado castigaron a los partidos tradicionales (PRI, PAN, PRD, incluido también Morena). Por su parte, el PAN retuvo Querétaro y Chihuahua, mientras que la coalición PVEM-PT ganó en San Luis Potosí.

En total, de las 15 elecciones para gobernadores de 2021 se concretaron 12 alternancias. Antes del 6 de junio, el PRI gobernaba 12 entidades; el PAN 10; Morena siete, el PRD una, MC una y el candidato independiente una. Tras la jornada electoral, el PRI gobernará en cuatro, el PAN en ocho, MC en dos y una el PVEM, mientras Morena quedó como el partido con más ejecutivos estatales, con 17 de 32. Este escenario se podría modificar después de las seis gubernaturas en disputa en 2022 y de las dos en 2023, aunque falta tiempo para ello.

La competencia por los ayuntamientos en el país

¿Cuál fue el desempeño de Morena en su pelea por los municipios en el país? ¿Cuáles fueron los resultados que obtuvo en los ayuntamientos? Es preciso señalar que éste es uno de los rubros en donde el partido del presidente muestra su mayor fragilidad en comparación con las gubernaturas. En el gráfico 1 se muestra el promedio de votos que obtuvo Morena en los ayuntamientos, pero agrupados por estados de la república.

GRÁFICO 1
Promedio de votos Morena Ayuntamientos por estado (2021)



Fuente: Elaboración propia con base en los datos del PREP de cada estado, excepto Durango, en donde sólo se realizaron elecciones de diputados locales.

Como podemos observar, hay estados con gran impacto y otros en donde su participación fue mínima. Con miras a organizar los datos, hemos distribuido la votación por estado de la república y por rangos de votación. Esto para identificar las entidades en donde obtuvo su mejor captación de votos y en cuáles presenta mayor debilidad.

Cabe señalar que la gráfica se construye a partir de la votación individual de Morena sin coalición. Obviamente, los resultados de las diferentes coaliciones son mayores cuando se consideran todos los votos, pero no queremos subestimar la fuerza de Morena; por ello solamente consideramos la votación individual.

En tres entidades del país, entre ellas, Tabasco, Baja California y CDMX, el partido del presidente obtuvo su mejor recepción de votos; de hecho, son estados en donde Morena ha ganado la gubernatura. En estos estados, Morena y sus aliados ganaron 25 de 38 ayuntamientos disputados, lo cual generó un 65.78% de eficiencia electoral. Éstos son números muy altos, porque hablamos que 6 de cada 10 municipios los ganó. En éstos obtuvo victorias muy importantes; por ejemplo, en Tabasco ganó 13 de 17 Ayuntamientos; en Baja California, 3 de 5, mientras que en la CDMX obtuvo la victoria en 7 de 16 alcaldías en disputa.

Con base en los datos del gráfico, en otros 13 estados la votación de Morena estuvo en un rango entre 30% y 39.99%, entre ellos Guanajuato, Quintana Roo, Coahuila, Oaxaca, México, Nayarit, Campeche, Sonora, Baja California Sur, Sinaloa, Guerrero, Tamaulipas e Hidalgo. En estos estados Morena y sus aliados disputaron 608 ayuntamientos y ganaron 196, lo cual representa una eficiencia electoral de 32.23%, equivalente a ganar tres de cada 10 municipios en disputa, lo cual fue mucho menor en comparación con los estados donde superó el 40%. Ahora bien, al sumar los estados con una votación de más de 30% y 40%, tenemos 16 entidades con una votación muy importante, lo que en realidad representa la mitad de los estados del país.

Veamos ahora los resultados en forma desagregada. En Guanajuato, Morena solamente ganó 3 de 46 ayuntamientos en disputa; en Quintana Roo, uno de 11; Coahuila, ocho de 38; Oaxaca, 51 de 153; Estado de

México, 29 de 124; Nayarit, 15 de 19; Campeche, dos de 13; Sonora, 22 de 71; Baja California Sur, tres de cinco; Sinaloa, 15 de 18; Guerrero, 13 de 49; Tamaulipas, 10 de 43, e Hidalgo, 14 de 18. Como podemos observar, los mejores resultados en términos de eficiencia electoral en este rango de votación los obtuvo en Nayarit, Baja California Sur, Sinaloa e Hidalgo.

En el siguiente rango de votación están 10 estados con más de 20% y 29.99%. En este caso se encuentran Querétaro, Morelos, Aguascalientes, Puebla, Michoacán, Chihuahua, Colima, Chiapas, Zacatecas y Veracruz. En éstos la competencia de Morena fue más fuerte con los partidos de oposición y mostró una mayor dificultad para ganar presidencias municipales. En estas entidades, el partido del presidente y sus aliados disputaron 855 presidencias municipales y ganaron 233, lo cual implicó una eficiencia electoral de 27.25 por ciento.

En Querétaro, Morena obtuvo la victoria en uno de los 18 de ayuntamientos que se disputaron; en Morelos ganó siete de 33; en Aguascalientes, uno de 11; en Puebla, 49 de 217; Michoacán, 31 de 112; Chihuahua, siete de 67; Colima, cuatro de 10; Chiapas, 26 de 117; Zacatecas, 18 de 58, y Veracruz 87 de 212. Con base en estos datos los mejores resultados los obtuvo en Veracruz y Colima.

Finalmente, mencionaremos los cinco estados en donde Morena captó menos votos y en donde ganó pocos espacios a nivel de los ayuntamientos respecto de la cantidad total de los espacios en disputa. En algunos casos, el rango de votación fue mayor de 10%, y en otros llegó hasta el 19.99%. En ese escenario figuran Tlaxcala, Jalisco, Yucatán, San Luis Potosí y Nuevo León. En esos estados, Morena disputó 382 ayuntamientos y sólo pudo ganar 60, lo cual dejó una eficiencia electoral de 15.70%: la más baja en todos los estados.

En Tlaxcala, Morena ganó 12 de 44 ayuntamientos; en Jalisco, 15 de 125; Yucatán, siete de 104; San Luis Potosí, cuatro de 58, y Nuevo León, ocho de 51. Como podemos observar, en este rango de votación no sólo obtuvo porcentajes bajos de votos, sino que también las victorias fueron escasas. El mejor resultado lo consiguió en Tlaxcala.

La competencia por los congresos locales

Veamos ahora otro rubro de la competencia en las elecciones del 6 de junio de 2021. Nos referimos a los congresos locales en todo el país. Organizamos los datos de Morena en disputa por los distritos locales de mayoría en el ámbito de los congresos en los estados del país. Al igual que en los datos de los ayuntamientos, ordenamos los votos por estado de la república y por los mismos rangos de votación. Los votos de Morena se consideran sin coalición, como se observa en el gráfico 2.

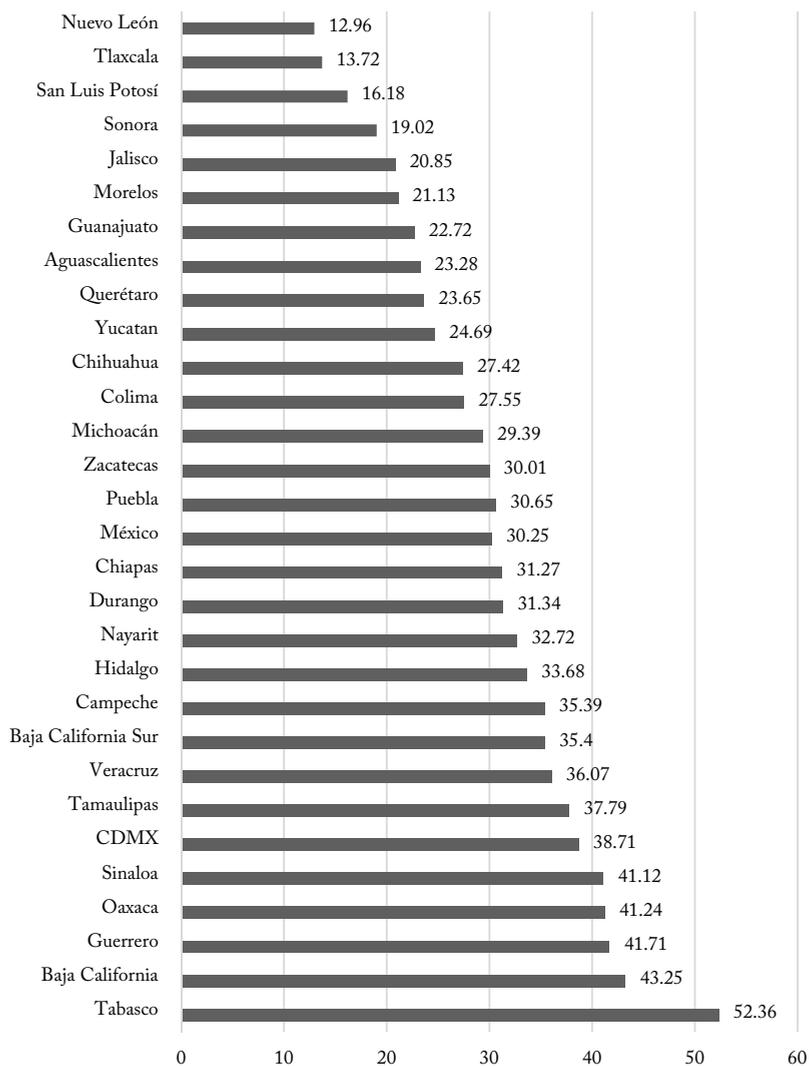
La mayor cantidad de diputados locales los obtuvo en cinco estados: Sinaloa, Oaxaca, Guerrero, Baja California y Tabasco, con una votación superior a 40% y hasta 52.36%. En estas entidades, Morena disputó 114 diputados locales, de los cuales ganó 97, lo cual implicó una eficiencia electoral de 85.08%.

En Sinaloa, Morena arrasó en 24 de 24 distritos en competencia, por lo cual tendrá mayoría. En Oaxaca obtuvo 19 de 25 diputados locales, lo cual lo sitúa también con mayoría. En Guerrero consiguió 16 de 27 y se ubica como partido mayoritario. Baja California también ganó 17 de 17 diputados locales. En Tabasco se observa el mismo escenario: el partido del presidente derrotó a la oposición al triunfar en 21 de 21 distritos locales.

En otros 12 estados su votación estuvo en un rango de 30% a 39.99%. Entre dichos estados figuran: Zacatecas, Puebla, Estado de México, Chiapas, Durango, Nayarit, Hidalgo, Campeche, Baja California Sur, Veracruz, Tamaulipas y cdmx. En estas entidades federativas, Morena disputó 268 distritos locales para el Congreso y obtuvo la victoria en 180, por lo cual su eficiencia electoral fue de 67.16 por ciento.

Los resultados de forma desagregada arrojan que, en Zacatecas, Morena consiguió nueve de 18 escaños locales, por lo cual será el partido mayoritario. En Puebla triunfó en 19 de 25, por lo cual quedó como la primera fuerza. En Chiapas arrasó al ganar las 24 diputaciones en disputa. En Nayarit ganó los 18 escaños del Congreso local.

GRÁFICO 2
Promedio de votación de Morena Congresos locales (2021)



Fuente: Elaboración propia con base en los datos del PREP de cada estado, excepto Coahuila y Quintana Roo en donde solamente se realizaron elecciones de ayuntamientos.

En Hidalgo se presentó carro completo pues ganó 18 de 18 escaños locales. En Baja California Sur el partido del presidente López Obrador obtuvo 12 de 16 diputados locales, por lo cual será el partido mayoritario. Mismo caso que en Veracruz en donde alcanzó la victoria en 26 de 30 escaños locales. En Tamaulipas también se presentó un escenario parecido pues Morena ganó 16 de 22 distritos locales. En la CDMX también tendrá mayoría porque obtuvo la victoria en 18 de 33 escaños.

En el Estado de México consiguió 22 de 45 asientos en el Congreso local, por lo cual tendrá un gobierno dividido entre el PRI y Morena. En Campeche ganó cinco de 21 distritos, por lo cual habrá un gobierno dividido. En Durango, Morena consiguió cuatro de 15, lo que significa que será partido minoritario. Como puede observarse en este rango de votación a nivel de los congresos locales, en nueve de 12 congresos Morena será el partido mayoritario, y solamente en dos será parte de un gobierno dividido y en uno, un partido minoritario.

En nueve entidades federativas, la votación de Morena estuvo en un rango de entre 20% y 29.99%. Entre dichas entidades se encuentran Jalisco, Morelos, Guanajuato, Aguascalientes, Querétaro, Yucatán, Chihuahua, Colima y Michoacán. En estos estados la competencia fue más dura para el partido del presidente: de 164 diputaciones locales en disputa, solamente ganó 37, lo que implicó una eficiencia electoral de 22.56%.

Finalmente, cuatro estados en donde obtuvo su votación más baja son Nuevo León, Tlaxcala, San Luis Potosí y Sonora. Su rango de captación de votos está entre 10% y 19.99%. A pesar de captar una menor cantidad de votos como partido de manera individual, sus aliados le ayudaron a conseguir votos para ganar distritos locales. Así pues, de 62 diputaciones locales, ganaron 33, lo cual muestra una eficiencia electoral de 53.22%.

En total, Morena ganó 360 de 623 diputaciones locales, lo cual arrojó una eficiencia electoral del 58%. Ello le valió para ser mayoría en 18 congresos locales; además, será partido minoritario en nueve estados y será parte de un gobierno dividido en otros cinco.

CUADRO 2
Los 34 municipios más poblados del país y el partido ganador

| <i>Estado</i> | <i>Ciudad</i> | <i>Población</i> | <i>Partido o coalición ganadora</i> |
|---------------------|-------------------|------------------|-------------------------------------|
| Aguascalientes | Aguascalientes | 948 990 | PAN-PRD |
| Baja California | Mexicali | 1 049 792 | Morena |
| Baja California | Tijuana | 1 922 523 | Morena-PT-PVEM |
| Baja California Sur | Los Cabos | 351 111 | Morena-PT |
| Campeche | Campeche | 294 077 | MC |
| Coahuila | Saltillo | 879 958 | PRI-PRD |
| Colima | Manzanillo | 191 031 | Morena |
| Chiapas | Tuxtla Gutiérrez | 604 147 | Morena |
| Chihuahua | Juárez | 1 512 450 | Morena-PT-Panal |
| CDMX | Gustavo A. Madero | 1 173 351 | Morena-PT |
| CDMX | Iztapalapa | 1 835 486 | Morena-PT |
| Guanajuato | León | 1 721 215 | PAN |
| Guerrero | Acapulco | 779 566 | Morena |
| Jalisco | Zapopan | 1 476 491 | MC |
| Jalisco | Guadalajara | 1 385 629 | MC |
| México | Ecatepec | 1 645 352 | Morena-PT-Panal |
| México | Nezahualcóyotl | 1 077 208 | Morena-PT-Panal |
| Michoacán | Morelia | 849 053 | PAN-PRD |
| Morelos | Cuernavaca | 378 476 | PAN-PSD |
| Nayarit | Tepic | 425 924 | Morena-PT-Panal-PVEM |
| Nuevo León | Monterrey | 1 142 994 | MC |
| Oaxaca | Oaxaca de Juárez | 270 955 | Morena |
| Puebla | Puebla | 1 692 181 | PAN-PRI-PRD-locales |
| Querétaro | Querétaro | 1 049 777 | PAN |
| Quintana Roo | Benito Juárez | 911 503 | Morena-PT-PVEM |
| San Luis Potosí | San Luis Potosí | 911 908 | PAN-PRI-PRD |
| Sinaloa | Culiacán | 1 003 530 | Morena-PAS |
| Sonora | Hermosillo | 936 263 | PAN-PRI-PRD |
| Tabasco | Centro | 683 607 | Morena |
| Tamaulipas | Reynosa | 704 767 | Morena-PT |
| Tlaxcala | Huamantla | 98 764 | PVEM |

| | | | |
|-----------|-----------|---------|-------------|
| Veracruz | Veracruz | 607 209 | PAN-PRI-PRD |
| Yucatán | Mérida | 995 129 | PAN |
| Zacatecas | Fresnillo | 240 532 | Morena |

Fuente: Elaboración propia con base en el Inegi 2020 y datos del PREP de cada estado.

La competencia por las ciudades más pobladas del país

Como complemento, el 6 de junio de 2021 Morena obtuvo asimismo resultados muy importantes en los 34 ayuntamientos más grandes del país. Para clasificarlos elegimos el municipio más poblado de cada estado y en algunos casos destacamos aquellos municipios que superan más de un millón de habitantes, como se muestra en el cuadro 2.

Morena ganó 18 de los 34 municipios más grandes del país, lo que representa una eficiencia electoral de 52.94%. Esos 34 municipios cuentan con un total de 32 753 977 millones de habitantes, y las 18 victorias de Morena y sus aliados significan que gobernarán a 16 382 835 millones de personas.

El PAN, por su parte, obtuvo la victoria en 10 de estas 34 ciudades (una eficiencia de 29.41%), con lo cual gobernará a 10 090 201 millones de personas. MC ganó en cuatro de 34, para una eficiencia electoral de 11.76%, lo cual representa 4 299 191 millones de personas. El PRI solamente ganó uno de 34, equivalente a 2.94% de eficiencia, con 879 958 habitantes. También el PVEM ganó sólo uno de 34, correspondiente a 2.94%, con 98 764 habitantes (Inegi, 2020).

Veamos ahora las ciudades de más de un millón de habitantes. En el país hay 14 municipios con una población mayor a un millón de habitantes (Inegi, 2020). De esos, Morena y sus aliados ganaron ocho, lo que representa una eficiencia electoral de 57.14%. El PAN ganó en dos, y uno más en coalición con el PRI y el PRD, lo que representa el 21.24%. Los otros tres municipios restantes los ganó MC, lo que también representa 21.24% de eficiencia. Dos municipios ganados por MC están en Jalisco, y el otro en Nuevo León, ambos estados gobernados por ese partido. El detalle de estas ciudades se puede observar en el cuadro 3.

CUADRO 3
Ciudades de más de un millón de habitantes y el partido ganador

| <i>Estado</i> | <i>Ciudad</i> | <i>Población</i> | <i>Partido o coalición ganadora</i> |
|-----------------|------------------|------------------|-------------------------------------|
| Baja California | Tijuana | 1 922 523 | Morena-PT-PVEM |
| CDMX | Iztapalapa | 1 835 486 | Morena-PT |
| Guanajuato | León | 1 721 215 | PAN |
| Puebla | Puebla | 1 692 181 | PAN-PRI-PRD-locales |
| México | Ecatepec | 1 645 352 | Morena-PT-Panal |
| Chihuahua | Juárez | 1 512 450 | Morena-PT-Panal |
| Jalisco | Zapopan | 1 476 491 | MC |
| Jalisco | Guadalajara | 1 385 629 | MC |
| CDMX | Gustavo A Madero | 1 173 351 | Morena-PT |
| Nuevo León | Monterrey | 1 142 994 | MC |
| México | Nezahualcoyotl | 1 077 208 | Morena-PT-Panal |
| Querétaro | Querétaro | 1 049 777 | PAN |
| Baja California | Mexicali | 1 049 792 | Morena |
| Sinaloa | Culiacán | 1 003 530 | Morena-PAS |

Fuente: Elaboración propia con base en el Inegi (2020) y el PREP de cada estado.

Como se mencionó previamente, Morena ganó ocho de estos 14 municipios más poblados, pero además fue la segunda fuerza electoral en otros cinco municipios; es decir: la presencia de Morena fue muy competitiva en 13 de los 14 municipios con mayor población.

Respecto de la población en disputa, Morena gobernará a 11 219 692 millones de personas; el PAN hará lo propio con 4 463 173 millones de personas, y MC sumó 4 005 114 millones de personas. Así pues, el partido del presidente también obtuvo resultados muy favorables en este rubro.

Finalmente, otro dato en donde Morena resultó ganador: la coalición Morena-PVEM-PT ganó 52 de los 100 municipios más poblados del país; la coalición PAN-PRI-PRD obtuvo la victoria en 18; el PAN, en solitario, triunfó en 13; MC en seis; la coalición PRI-PRD en seis; la coalición PAN-PRD en tres; el PRI uno y uno un independiente en solitario (Integralia Consultores, 2021: 14).

Reflexión final

Al principio de este capítulo formulamos una serie de preguntas que nos guiaron para articular los datos. ¿Morena creció electoralmente? La evidencia nos muestra que en 2021 el partido recuperó la racha ganadora que traía de 2018 y 2019; es decir: se recuperó de la caída que sufrió en las elecciones locales de 2020.

También nos preguntamos: ¿cómo quedó el acomodo de Morena en el sistema de partidos? Los resultados confirmaron a Morena como el principal receptor de votos, luego el PAN y el PRI; además, los resultados demuestran que el perredismo quedó fuera de los tres partidos grandes y, en realidad, como un partido al borde de la irrelevancia.

Otra de las preguntas fue si Morena sigue siendo un partido rentable. La evidencia electoral nos sugiere que sí. Morena, al mantener una posición pragmática de coaliciones con otros partidos afines, logró victorias importantes, aunque fueron diversas coaliciones, algunas con el PT, otras con el PT-PVEM, y otras sumaron incluso al Panal.

Finalmente, ¿en dónde gobernará Morena? Después de las elecciones del 6 de junio de 2021, el partido del presidente López Obrador tendría a su cargo 17 gubernaturas, lo cual debilitó considerablemente la posición de predominio que tenía el PRI hasta antes de 2018. Cabe destacar que la última victoria del PRI en una gubernatura se presentó en el año 2017; en 2018, 2019 y 2021 no ha logrado ganar ninguna, y no ha podido mantener las que tenía.

Veamos ahora los principales hallazgos a lo largo de este capítulo. Morena sigue utilizando la estrategia de postular candidatos externos; esto fue evidente en las elecciones de gobernadores, ya que 12 de 15 candidatos provenían de otros partidos, lo que coloca a Morena como un partido *catch-all* ganador, aunque ha provocado inconformidades de la militancia.

Morena resulta ser igualmente un *partido activista*, es decir, un partido que está en campaña permanente, utilizando a su favor la maquinaria gubernamental; no obstante, se presenta como un partido con algunas ambigüedades ideológicas; sin embargo, esto no le ha impedido presentarse como un partido ganador de elecciones.

El partido de López Obrador, al superar en dos elecciones consecutivas el 30% de los votos en la Cámara de Diputados (2018 y 2021), ha logrado que los electores ambivalentes comiencen a considerarse como votantes estables; esto explica que, a pesar del castigo en la elección intermedia (una caída del -3.16%), mantenga una base dura de electores a pesar de los ataques mediáticos en contra de López Obrador y de Morena.

Para tratar de contener el control de Morena en la Cámara de Diputados, se conformó una histórica coalición llamada *Va por México* entre el PAN-PRI-PRD, la cual pudo evitar que el partido de López Obrador consiguiera mayoría absoluta por sí mismo y que lograra con sus aliados, el PT y el PVEM, mayoría calificada; no obstante, a nivel de las gubernaturas la eficiencia electoral de la coalición opositora fue nula, ya que no ganaron en ninguna de las 11 en donde participaron juntos.

El mapa de poder estatal cambió a favor de Morena porque consiguió 11 victorias en 15 elecciones para gobernadores, lo que generó una eficiencia electoral de 73%. En la Cámara de Diputados el partido guinda resultó el que más votos recibió en el plano individual, con el 34.09% (INE, 2021). Eso lo colocó como el partido mayoritario por segunda ocasión consecutiva (2018 y 2021).

En el ámbito subnacional, ganó 58% de los distritos locales en todo el país, por lo que se colocó como partido mayoritario en 18 congresos locales. En el ámbito de los municipios con mayor población, Morena será el partido gobernante en 52 de 100 de las ciudades más grandes, además de ganar en ocho de 14 municipios con más de un millón de habitantes.

El área de mayor debilidad se presenta en los ayuntamientos, pues ganó 493 de 1886 en disputa, cifra equivalente al 26% del total. Este tipo de elecciones locales representan la mayor fragilidad, aunque debemos considerar que fueron 10 los partidos en competencia.

El saldo final es que Morena queda bien posicionado en las elecciones de gobernadores, con mayoría en la Cámara de Diputados y en los 18 congresos estatales; además ganó 52% de los municipios con mayor densidad poblacional, aunque muestra una débil en los ayuntamientos en general.

Después de las elecciones del 6 de junio de 2021, Morena quedó como un partido con una mayor maquinaria gubernamental a su favor. Los resultados muestran una organización que sigue siendo exitosa y rentable como marca, un partido consolidado electoralmente, lo que no significa una consolidación organizativa en su interior. Tenemos sin duda un partido que peleará fuertemente las elecciones de gobernadores en 2022 y 2023, ya en la antesala de la elección presidencial de 2024.

Bibliografía

- Ascencio, S., y M. Rueda (2019), “Partisan Poll Watchers and Electoral Manipulation”, en *American Political Science Review*, vol. 113, núm. 3, pp. 727-742, recuperado de <<https://doi.org/10.1017/S0003055419000108>>.
- Basinger, S., y H. Lavine (2005), “Ambivalence, Information, and Electoral Choice”, en *American Political Science Review*, vol. 99, núm. 2, Cambridge University Press, pp. 169-184, recuperado de <<https://doi.org/10.1017/S0003055405051580>>.
- Becerra, R., y J. Woldenberg (coords.) (2020), *Balance temprano; desde la izquierda democrática*, Grano y Sal, México.
- Becher, M., e I. González (2019), “Electoral Reform and Trade-Offs in Representation”, en *American Political Science Review*, vol. 113, núm. 3, pp. 694-709, recuperado de <<https://doi.org/10.1017/S0003055419000145>>.
- Bolívar, R. (2019), “Desdibujamiento ideológico y pragmatismo. Morena en la coalición Juntos Haremos Historia, durante el proceso electoral de 2018”, en *Revista Mexicana de Opinión Pública*, núm. 14, pp. 61-77.
- Centeno, R. (2020), “López Obrador o la izquierda que no es”, en *Foro Internacional*, vol. LXI, núm. 243, El Colegio de México, pp. 163-207.
- Comisión Estatal Electoral de Nuevo León (CEE Nuevo León), y Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP) Nuevo León (2021), “Elecciones Estatales de Nuevo León”, en *PREP Nuevo León 2021*, recuperado de <<https://www.sipre.mx/P03E.htm>>.

- Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana (Ceepac) San Luis Potosí, y PREP San Luis Potosí (2021), “Elecciones Estatales de San Luis Potosí”, en *PREP San Luis Potosí 2021*, recuperado de <<https://prepslp.mx/gubernatura>>.
- De la Rosa, Y. (2021), “Morena y PRI, partidos que registraron más representantes de casilla”, en *Forbes México*, recuperado de <<https://www.forbes.com.mx/morena-y-pri-partidos-que-registraron-mas-representantes-de-casilla/>>.
- Diario Oficial de la Federación (DOF)* (2022), “Ley General de Partidos Políticos”, en *DOF*, recuperado de <<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPP.pdf>>.
- García, C. (2021), “La Cámara de Diputados tendrá un 30% de diputados que alcanzaron la reelección”, en *Decisión*, recuperado de <<https://politica.expansion.mx/congreso/2021/06/10/camara-de-diputados-tendra-casi-30-diputados-reelectos>>.
- Grofman, B. (2016), “Perspectives on the Comparative Study of Electoral Systems”, en *Annual Review of Political Science*, vol. 19, núm. 1, pp. 523-540, recuperado de <<https://www.annualreviews.org/doi/abs/10.1146/annurev-polisci-020614-092344>>.
- Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana Chiapas (IEPC), y PREP Chiapas (2021), “Elecciones Estatales de Chiapas 2021”, en *PREP Chiapas 2021*, recuperado de <<https://prepchiapas2021.mx/ayuntamientos/votos-municipio/mapa>>.
- Instituto Electoral de Coahuila (IEC) (2021), “Programa de Resultados PREP Coahuila 2021”, en *PREP Coahuila*, recuperado de <<http://prep.capitalcoahuila.com.mx/#/entidad/municipio/mapa>>.
- Instituto Electoral de Michoacán (IEM), y PREP Michoacán (2021), “Elecciones Estatales de Michoacán”, en *PREP Michoacán 2021*, recuperado de <<https://prepmich2021.mx/gubernatura/votos-candidatura/grafica>>.
- Instituto Electoral de Quintana Roo (IEQROO), y PREP Quintana Roo (2021), “Elecciones Estatales de Quintana Roo”, en *PREP Quintana Roo 2021*, recuperado de <<https://ieqroo.org.mx/prep2021/escritorio/ayuntamientos/evm>>.
- Instituto Electoral de Tamaulipas (IETAM), y PREP Tamaulipas (2021), “Elecciones Estatales de Tamaulipas”, en *PREP Tamaulipas 2021*, re-

- cuperado de <<http://prep2021.hoytamaulipas.net/diputaciones/entidad/votos-districtos/mapa>>.
- Instituto Electoral del Estado de Campeche (2021), “Elecciones Estatales de Campeche 2021”, en *PREP Campeche*, recuperado de <<https://prep2021-cam.mx/gubernatura/votos-candidatura/grafica>>.
- Instituto Electoral del Estado de Colima, y PREP Colima (2021), “Elecciones Estatales de Colima 2021”, en *PREP Colima 2021*, recuperado de <<https://ieecolima.org.mx/convprep2021.html>>.
- Instituto Electoral del Estado de Guanajuato (IEEG), y PREP Guanajuato (2021), “Elecciones Estatales de Guanajuato”, en *PREP Guanajuato 2021*, recuperado de <<https://prepgto2021.ieeg.mx/#/ayuntamientos/entidad/votos-entidad/mapa>>.
- Instituto Electoral del Estado de México (IEEM), y PREP Estado de México (2021), “Elecciones Estatales del Estado de México”, en *PREP Estado de México 2021*, recuperado de <https://www.ieem.org.mx/prep2021/prep_ieem_escritorio/index.html>.
- Instituto Electoral del Estado de Puebla (IEEP Puebla), y PREP Puebla (2021), “Elecciones Estatales de Puebla”, en *PREP Puebla 2021*, recuperado de <<https://www.prep2021-pue-iee.mx/prep-pue.html#!/A/ENT/PC?tipoRep=graph>>.
- Instituto Electoral del Estado de Querétaro (IEEQ), y PREP Querétaro (2021), “Elecciones Estatales de Querétaro”, en *PREP Querétaro 2021*, recuperado de <<https://prep2021qro.ieeq.mx/home/gob/entidad-graf>>.
- Instituto Electoral del Estado de Sinaloa (IEES), y PREP Sinaloa (2021), “Elecciones Estatales de Sinaloa”, en *PREP Sinaloa 2021*, recuperado de <<https://ieesinaloa.mx/prepsinaloa2021/gubernatura>>.
- Instituto Electoral del Estado de Zacatecas (IEEZ), y PREP Zacatecas (2021), “Elecciones Estatales de Zacatecas”, en *PREP Zacatecas 2021*, recuperado de <<http://resultadospreliminares.ieez.org.mx/#/governador/entidad/votos-candidatura>>.
- Instituto Electoral y de Participación Ciudadana (IEPC) de Tabasco, y PREP Tabasco (2021), “Elecciones Estatales de Tabasco”, en *PREP Tabasco 2021*, recuperado de <<http://iepct.mx/prepet/2021/diputaciones/votos-districto/mapa>>.

- Instituto Electoral y de Participación Ciudadana (IEPC) del Estado de Guerrero, y PREP Guerrero (2021), “Elecciones Estatales de Guerrero”, en *PREP Guerrero 2021*, recuperado de <<https://prep2021-gro-opl.mx/gubernatura.html>>.
- Instituto Electoral y de Participación Ciudadana (IEPC) Durango, y PREP Durango (2021), “Elecciones Estatales de Durango”, en *PREP Durango 2021*, recuperado de <<https://www.prepdurango2021.mx/diputaciones>>.
- Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Yucatán (IEPAC), y PREP Yucatán (2021), “Elecciones Estatales de Yucatán”, en *PREP Yucatán 2021*, recuperado de <<https://prepyucatan2021.com/diputaciones/votos-districto/mapa>>.
- Instituto Electoral y de Participación Ciudadana Jalisco, y PREP Jalisco (2021), “Elecciones Estatales de Jalisco”, en *PREP Jalisco 2021*, recuperado de <<https://prep2021.iepcjalisco.org.mx/diputaciones/entidad/votos-districtos>>.
- Instituto Estatal Electoral Baja California (2021), “Gubernatura-Entidad-Votos por Candidatura”, en *PREP Baja California 2021*, recuperado de <<https://prep2021bc.mx/gubernatura/votos-candidatura/grafica>>.
- Instituto Estatal Electoral de Baja California Sur (2022), “Gubernatura | Por partido político, candidatura común, candidatura independiente y coalición”, en *Cómputos Oficiales, Proceso Local Electoral 2020-2021*, recuperado de <<https://computos2021.ieebcs.org.mx/gubernatura/por-partido-politico>>.
- Instituto Estatal Electoral de Chihuahua, y PREP Chihuahua (2021), “Elecciones Estatales de Chihuahua”, en *PREP Chihuahua 2021*, recuperado de <<https://prep2021.ieechihuahua.org.mx/Gubernatura/Graficavc.html>>.
- Instituto Estatal Electoral de Hidalgo (IEE Hidalgo), y PREP Hidalgo (2021), “Elecciones estatales de Hidalgo”, en *PREP Hidalgo 2021*, recuperado de <<http://200.57.172.51:5010/Prep2021/prep-hgo.html#!/D/ENT/PC?tipoRep=graph>>.
- Instituto Estatal Electoral de Nayarit (IEE Nayarit), y PREP Nayarit (2021), “Elecciones Estatales de Nayarit”, en *PREP Nayarit 2021*, recuperado de <<https://www.prepnayarit2021.com>>.

- Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana (IEE) Sonora, y PREP Sonora (2021), “Elecciones Estatales de Sonora”, en *PREP Sonora 2021*, recuperado de <<https://prepsonora.org.mx/gubernatura>>.
- Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (IEE Oaxaca), y PREP Oaxaca (2021), “Elecciones Estatales de Oaxaca”, en *PREP Oaxaca 2021*, recuperado de <<https://www.ieepco.org.mx/prep2021/html/prep-oax.html#!/D/ENT/PC?tipoRep=graph>>.
- Instituto Federal Electoral (IFE) (2012), “Resultados preliminares a nivel nacional”, en *PREP 2012*, recuperado de <<https://prep2012.ife.org.mx/prep/NACIONAL/PresidenteNacionalVPC.html>>.
- Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana (Impepac), y PREP Morelos (2021), “Elecciones Estatales de Morelos”, en *PREP Morelos 2021*, recuperado de <<https://prep2021mor.mx>>.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) (2020), “Número de habitantes”, en *Cuéntame*, recuperado de <<http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/df/poblacion/default.aspx?tema=me&ce=09>>.
- Instituto Nacional Electoral (INE) (2015), “Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se efectúa el cómputo total, se declara la validez de la elección de diputados por el Principio de representación proporcional y se asignan a los partidos políticos nacionales Acción Nacional, Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática, Verde Ecologista de México, Movimiento Ciudadano, Nueva Alianza, Morena y Encuentro Social, los diputados que les corresponden para el periodo 2015-2018”, en *Transparencia y Protección de Datos Personales*, recuperado de <<https://transparencia.ine.mx/obligaciones/rsc/documentos/Articulo74/Formato4d/DEPYPP/inecg8042015.pdf>>.
- _____ (2015), “Atlas de Resultados Electorales Federales 1991-2015”, en INE, recuperado de <https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Historico_de_Resultados_Electorales/>.
- _____ (2015), “Votos por partido”, en INE, recuperado de <<http://computos2015.ine.mx/Nacional/VotosPorPartido/>>.

- _____ (2018a), “Cómputos Distritales 2018-Diputaciones-Nacional”, en *INE*, recuperado de <<https://computos2018.ine.mx/#/diputaciones/nacional/1/3/1/2>>.
- _____ (2018b), “INE/CG1181/2018”, en *Transparencia y Protección de Datos Personales*, recuperado de <<https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/98206/CGor201808-23-ap-5.pdf>>.
- _____ (2021), “Cómputos Distritales 2021-Avance nacional”, en *INE*, recuperado de <<https://computos2021.ine.mx/votos-distrito/mapa>>.
- Instituto Tlaxcalteca de Elecciones (ITE), y PREP Tlaxcala (2021), “Elecciones Estatales de Tlaxcala”, en *PREP Tlaxcala 2021*, recuperado de <<https://prep2021-795f1.web.app/prep2021/gubernaturas/votos-candidatura/grafica>>.
- Instituto Electoral Ciudad de México (IECM), y PREP CDMX 2021 (2021), “Elecciones Estatales de la Ciudad de México”, en *PREP CDMX 2021*, recuperado de <<http://iberoprep2021.iberomx.mx/prep2021/screen01.php>>.
- Integralia Consultores (2021), “Balance de Resultados Elecciones 2021”, en *Integralia Consultores*, recuperado de <<https://integralia.com.mx/web/reporte-electoral-2021-balance-de-resultados/>>.
- Kirchheimer, O. (1980), “El camino hacia el partido de todo el mundo”, en K. Lenk y F. Neumann (coords.), *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*, Anagrama, Barcelona, pp. 328-347.
- López, J. (2021), “PRI, PAN y PRD amplían coalición: van juntos en 73% de distritos electorales”, en *Milenio*, recuperado de <<https://www.milenio.com/politica/elecciones-2021/pri-pan-prd-amplian-coalicion-juntos-73-distritos>>.
- Motolinía, L. (2021), “Electoral Accountability and Particularistic Legislation: Evidence from an Electoral Reform in Mexico”, en *American Political Science Review*, vol. 115, núm. 1, pp. 97-113, recuperado de <<https://doi.org/10.1017/S0003055420000672>>.
- Navarrete, J. (2016), *Ciclos políticos del liderazgo carismático en el Partido de la Revolución Democrática: Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano y Andrés Manuel López Obrador*, Universidad de La Ciénega del Estado de Michoacán de Ocampo, México.

- Navarrete, J. (2019), *Morena en el sistema de partidos en México: 2012-2018*, Instituto Electoral del Estado de México (IEEM), México.
- Navarrete, J. (2020), *Morena en las elecciones de 2018: arribo al poder*, Instituto Electoral del Estado de México (IEEM), México.
- Navarrete, J., y R. Espinoza (2017), “Morena en las elecciones federales de 2015”, en *Estudios Políticos*, vol. 9, núm 40, pp. 71-103.
- Organismo Público Local Electoral (OPLE) Veracruz, y PREP Veracruz (2021), “Elecciones Estatales de Veracruz”, en *PREP Veracruz 2021*, recuperado de <<https://prep2021-ver.org.mx/ayuntamientos/votos-municipio/mapa>>.
- Ortega, A. (2021), “Los ‘siervos’ de AMLO acumulan cuestionamientos con miras a la elección de 2021”, en *Expansión Política*, recuperado de <<https://acortar.link/jDmy7R>>.
- Panbianco, A. (2009), *Modelos de partidos*, Alianza, Madrid.
- Partido Verde (2020), “Historia del Partido Verde Ecologista de México”, en *Partido Verde*, recuperado de <<https://www.partidoverde.org.mx/historia-partido-verde>>.
- Peña, A. (2020), “Activist Parties and Hybrid Party Behaviors: A Typological Reassessment of Partisan Mobilization”, en *Political Studies Review*, vol. 19, núm. 4, pp. 1-19, recuperado de <<https://doi.org/10.1177/1478929920952000>>.
- Redacción *El Financiero* (2021), “Resultados electorales: Morena perderá diputados; PRI y PAN ganarán curules en San Lázaro”, en *El Financiero*, recuperado de <<https://www.elfinanciero.com.mx/elecciones-2021/2021/06/06/resultados-electorales-morena-pierde-diputados-pri-y-pan-ganan-curules-en-san-lazaro/>>.
- Redacción *Proceso* (2021), “De los 500 diputados federales, 448 van por la reelección en 2021”, en *Proceso*, recuperado de <<https://www.proceso.com.mx/nacional/2021/1/5/de-los-500-diputados-federales-448-van-por-la-reeleccion-en-2021-255637.html>>.
- Ruiz, M. (2019), “Morena: la izquierda y la consolidación de la democracia”, en *Argumentos*, año 32, núm. 89, Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), pp. 155-174.
- Trejo, F. (2021), “PREP 2021 Aguascalientes: resultados electorales preliminares”, en *LJA.MX*, recuperado de <<https://acortar.link/Fw8Rzq>>.

MORENA: UN PARTIDO EMERGENTE PARA UN RÉGIMEN QUE PERSISTE

Javier Rosiles Salas

En el presente ensayo se discute el papel que cumple Morena en el proyecto de la llamada Cuarta Transformación (4T), encabezada por Andrés Manuel López Obrador. Para ello se parte del supuesto de que no nos encontramos frente a un cambio de régimen, sino en una etapa de ajuste que procura favorecer un modelo de democracia mayoritaria. En ese marco se argumenta que, pese a sus aspiraciones, Morena no puede ser el centro de un sistema de partido hegemónico, como en su momento lo fue el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Aquí nuestro propósito es caracterizar a Morena, un partido emergente que en poco tiempo tuvo un crecimiento tal que, postulando a su fundador, ganó la primera elección presidencial en que participó. Y proponemos que dicha fuerza política es un modelo de partido: electoralista de ablación multiterritorial; un modelo que comparte la propuesta clásica de Panebianco de partido profesional-electoral —y no tanto la de Kirchheimer de partido *catch-all*—, pero que parte de una perspectiva local más que nacional.

La Cuarta Transformación: régimen en ajuste

Nadie puede poner en duda el hecho de que, desde el gobierno federal, encabezado por Andrés Manuel López Obrador, se está impulsando una serie de cambios importantes (Díaz, 2019). La pregunta, eso sí, es

si dichos cambios son de tal magnitud que están sentando las bases de una cuarta transformación en la historia del país, tal y como se prometió; esto es: una alteración comparable con la Independencia, la Reforma y la Revolución mexicana (Meyer, 2021). Para centrar una discusión que puede ser demasiado extensa y compleja, aquí se plantea la pregunta de en qué grado la llamada Cuarta Transformación significa una modificación del régimen mexicano; se argumenta que se está frente a un ajuste, no ante un cambio de régimen.

Para Duverger, el término *régimen* “designa un conjunto completo de instituciones más o menos coordinadas y articuladas, que se refieren a la vez al fundamento del poder, a la elección de los gobernantes, a su estructura y a su limitación” (Duverger, en Ferrando, 1995: 49). A lo anterior cabría agregar el aspecto informal, como lo hace Morlino (2019: 92): “conjunto de instituciones y normas gubernamentales que están formalizadas o están reconocidas informalmente como existentes en un territorio dado y con respecto a una población dada”, y también Ferrando al señalar que el concepto de régimen tiene que ver con la organización concreta y real de una sociedad, con la realidad política, y por lo tanto es un concepto que abarca “no sólo las estructuras de los gobernantes y gobernados (relación política) y demás supuestos y estructuras (supuestos físicos o territoriales y estructuras técnico-económicas, sociales y de encuadramiento), sino también su funcionamiento y, por tanto, los comportamientos humanos” (Ferrando, 1995: 37).

Es importante resaltar, además, que el régimen es una mediación entre el Estado y la sociedad que “consiste de un conjunto de instituciones, reglas y prácticas que regula el acceso desde la sociedad hasta las más altas posiciones en el Estado” (O’Donnell, 2008: 11) y que por tanto puede definirse como

los patrones, formales e informales, y explícitos e implícitos, que determinan los canales de acceso a las principales posiciones de gobierno, las características de los actores que son admitidos y excluidos de tal acceso, los recursos y las estrategias permitidos para lograrlo, y las instituciones a través de las cuales ese acceso ocurre y, una vez logrado, son tomadas las decisiones gubernamentales (O’Donnell, 2008: 11).

Resulta pertinente, entonces, cuestionarse sobre qué tanto las instituciones, reglas y prácticas de acceso al poder —sean formales o informales— han cambiado a partir del triunfo de López Obrador. Desde el discurso de quienes se hicieron del poder en las elecciones de 2018 se impulsa, legítimamente, una Cuarta Transformación; cabe analizar qué tanto, en los hechos, dicha pretensión se ha venido logrando.

Siguiendo a Morlino (2019), existen dos conceptos clave para analizar las variaciones que puede presentar un régimen: el de transición y el de cambio. Pero debe notarse que, en principio, ambos tienen que ver con modificaciones que parten de sistemas autoritarios hacia la aparición de componentes democráticos. Aunque se trata de una discusión que no puede abordarse aquí con la profundidad que se requiere, se parte del supuesto de que la llegada de López Obrador al poder ocurre en un contexto democrático; es decir: en la presente administración se estaría pasando de un género de democracia a otro. Pueden hacerse diversas consideraciones, como la de que estamos en presencia de cambios o procesos políticos desiguales y ante una construcción democrática inacabada (Attili, 2006), o de que existe el riesgo de un avance gradual del autoritarismo en regímenes democráticos (Guillén, Monsiváis y Tejera, 2019), o bien que el mexicano es un régimen semidemocrático (Vidal, 2019).

En todo caso, existen elementos democráticos en el régimen mexicano. Varios autores señalan que “las elecciones federales y locales de 2018 consumaron la ruta que se inició en México en 1988: transformar radicalmente el escenario democrático hasta hoy conocido” (Arreola, 2018: 16) y que México logró construir una democracia germinal en donde las principales fuerzas políticas lograron desmontar un sistema autoritario de gobierno para dar paso a uno de pluralidad política (Woldenberg, 2013). Como argumentan Córdova y Núñez (2021: 7), “lo cierto es que la democracia mexicana no nació el 1 de julio de 2018. Las condiciones democráticas estaban ahí, y gracias a ello fue posible el triunfo de Andrés Manuel López Obrador en su tercera campaña presidencial”.

Con relación a los cambios de una democracia a otra —como en el caso mexicano—, Morlino parte de la distinción entre democracia mayoritaria y democracia consensual (Lijphart, 2012). Utiliza la valoración de “ajuste y movimiento (es decir, cambio parcial) cuando algunas dimensio-

nes cambian sustancialmente yendo en la misma dirección, esto es, en una dirección mayoritaria o consensual” y la de ajuste “cuando sólo una o algunas de esas dimensiones cambian parcialmente, y el régimen democrático continúa siendo mayoritario o consensual” (Morlino, 2019: 128-129).

La diferencia entre democracia mayoritaria y democracia consensual resulta de utilidad para los propósitos de este ensayo. Como señala dicho autor, en el modelo mayoritario el poder político se concentra en una mayoría que puede ser escasa o relativa, en tanto que en el consensual se busca maximizar el tamaño de las mayorías, así como dividir, dispersar y limitar el poder: “El modelo mayoritario de democracia es excluyente, competitivo y de confrontación, mientras que el modelo consensual se caracteriza por la inclusión, el pacto y el compromiso” (Lijphart, 2012: 14). El autor plantea 10 diferencias entre ambos modelos:

Las cinco diferencias en la dimensión ejecutivos-partidos son las siguientes:

- 1) Concentración del Poder Ejecutivo en gabinetes mayoritarios de partido único frente a la división del Poder Ejecutivo en amplias coaliciones multipartidistas.
- 2) Relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en las que el Ejecutivo domina frente al equilibrio de poder ejecutivo-legislativo.
- 3) Bipartidismo frente a sistemas multipartidistas.
- 4) Sistemas electorales mayoritarios y desproporcionales frente a la representación proporcional.
- 5) Sistemas de grupos de interés de mayoría relativa con competencia libre entre los grupos frente a sistemas de grupos de interés coordinados y “corporatistas” orientados al compromiso y a la concertación.

Las cinco diferencias en la dimensión federal-unitaria son las siguientes:

- 1) Gobierno unitario y centralizado frente a gobierno federal y descentralizado.
- 2) Concentración del Poder Legislativo en una legislatura unicameral frente a la división del Poder Legislativo en dos cámaras igualmente fuertes pero constituidas de forma diferente.

- 3) Constituciones flexibles que aceptan enmiendas mediante mayorías simples frente a constituciones rígidas que únicamente pueden cambiarse por medio de mayorías extraordinarias.
- 4) Sistemas en los que las legislaturas tienen la última palabra en lo referente a la constitucionalidad de su propia legislación frente a sistemas en los que las leyes están sujetas a una revisión judicial para analizar su grado de constitucionalidad mediante tribunales supremos o constitucionales.
- 5) Bancos centrales que dependen del Ejecutivo frente a bancos centrales independientes (Lijphart, 2012: 15).

Si bien algunos de los elementos mencionados por Lijphart pueden resultar dudosos y discutibles (Pasquino, 2011), permiten situar el caso de México. Las elecciones de 2018 se dieron en condiciones democráticas y le permitieron a López Obrador hacerse de la Presidencia. Una vez en el poder, el político tabasqueño ha emprendido acciones para fortalecer un modelo de democracia mayoritaria. Si en momentos anteriores existieron algunos visos de que el país se encontraba en vías de un modelo consensual, lo que destaca es una prevalencia histórica del modelo mayoritario y su mantenimiento con la implementación de la llamada Cuarta Transformación. En el régimen actual perviven características como la concentración del Poder Ejecutivo en un gabinete mayoritario de partido único, y hay un desequilibrio de poderes entre el Ejecutivo y el Congreso; se busca vigorizar el sistema electoral mayoritario —en detrimento del proporcional— y el gobierno centralizado, además de que existe una doble pretensión: crear condiciones para un sistema de dos polos en disputa electoral, y controlar el banco central.

Así pues, al menos en la primera mitad del actual sexenio y para tener cierta precisión conceptual, cabe hablar de un ajuste de régimen en tiempos de la Cuarta Transformación.

Morena, el partido de la 4T

Una pregunta importante que es preciso responder es qué tipo de partido es Morena y qué papel cumple en un contexto de ajuste de régimen.

Para ello es necesario hacer un somero recorrido por la extensa literatura académica que tiene como objeto de estudio a los partidos políticos (Strom y Müller, 1999), vastedad que se explica por el hecho de que han sido analizados desde el mismo nacimiento de la ciencia política moderna (Montero y Gunther, 2007). En dicha creciente bibliografía, pervive una pluralidad de enfoques y la ausencia de un paradigma dominante (Ware, 2004). En cuanto a las clasificaciones, a lo largo del tiempo se han planteado varias. Si bien no existe un consenso absoluto, han permitido comprender a los partidos de mejor manera y seguir avanzando en su estudio. Pueden identificarse cuatro modelos generales: los partidos de élite o de cuadros; los de masas; los *catch-all* o electoralistas, y los de cartel (Krouwel, 2006).

Neumann (1962) argumentaba que los partidos cambiaron sus funciones y características: dejaron de ser “partidos de representación individual” para convertirse en “partidos de integración social”. Los primeros son característicos de sociedades con participación política restringida, y los segundos se subdividen a su vez en “partidos de integración democrática” y “partidos de integración total” (o totalitaria). Para Weber (2004), incluso en el caso de formas muy democráticas de organización de los partidos de masas, en los hechos un partido es el núcleo de personas que determina el programa y la designación de los candidatos. Duverger (1957) es un estudioso de los partidos de masas, a los que distingue de los partidos de cuadros a partir, no de una diferencia de tamaño, sino de estructura.

Kirchheimer y Panebianco rompen con la dicotomía partido de cuadros-partido de masas. Kirchheimer observa que “tras la Segunda Guerra Mundial se hizo insoslayable en todos los países europeos el reconocimiento de las leyes del mercado político. Y este cambio se reflejó a su vez en el cambio de estructura de los partidos políticos” (1980: 330). Lo anterior da pie a la aparición de un nuevo tipo de partido.

El partido de integración, nacido en una época de diferencias de clase más profundas y de estructuras confesionales más claramente reconocibles, se transforma en un auténtico partido popular, en un partido de todo el mundo (*catch-all-party*). Renuncia a los intentos de incorporar moral y espiritualmente a las masas y dirige su atención ante todo hacia el electorado;

sacrifica, por tanto, una penetración ideológica más profunda a una irradiación más amplia y a un éxito electoral más rápido (Kirchheimer, 1980: 331).

Esta categoría ha sido utilizada para caracterizar a Morena (Navarrete, 2019 y 2020), pero aquí se parte de la precisión que hace Panebianco (2009). El autor italiano distingue entre burócratas y profesionales, y toma dicha distinción como criterio principal para establecer dos tipos ideales de partido: el burocrático de masas y el profesional-electoral, que tienen como referencia los planteamientos de Duverger y Kirchheimer, aunque Panebianco señala: “He preferido usar la expresión partido profesional-electoral, en lugar de la de partido-escoba [*catch-all party*], no sólo para acentuar el aspecto de la profesionalización, sino también para subrayar que el aspecto básico es el organizativo y no el de la representación social” (Panebianco, 2009: 491).

Resulta de suma relevancia la transformación que observa el autor italiano: los partidos de afiliación con fuertes lazos organizativos de tipo vertical, con una dirección prominente y que se financian por medio de aportaciones de los afiliados, abandonan estas características para dirigirse al electorado (“partido electoralista”). Entonces dan preeminencia a los representantes públicos y a financiarse mediante fondos públicos o grupos de interés.

Gunther y Diamond (2001) realizaron un gran aporte al considerar que en la literatura no existen modelos suficientes que capturen las características más importantes de muchos de los partidos del mundo, debido a que para construir las tipologías se ha tendido a tomar en cuenta sólo un criterio, ya sea la estructura organizativa el objetivo principal de la organización, o bien las bases sociales de representación. Deciden, entonces, construir un marco integral con base en tres criterios: el tamaño de la organización formal y la amplitud de las funciones que lleva a cabo; si el partido es tolerante y pluralista o más bien protohegemónico en sus objetivos y comportamiento; y si el partido se distingue por compromisos programáticos o ideológicos. Construyen así 15 “especies” de tipos ideales, agrupados en cinco “géneros”: partidos de élite (notable local y clientelista); partidos de masas (pluralistas: de masas como clase, nacionalista pluralista y de masas confesional; protohegemónicos: leninista, ultranacionalista y fundamentalista religioso); de base étnica

(étnico y congreso); electoralistas (*catch-all*, programático y personalista), y partidos-movimiento (de izquierda libertaria y de extrema derecha postindustrial).

En el recuento de tipologías, es pertinente mencionar a Katz y Mair (1995), quienes hablan de partido cartel, por cuanto estas organizaciones se convierten en agentes del Estado y hacen uso de los recursos de éste para garantizar su supervivencia de manera colectiva, en conjunto. Se han sumado algunas otras: modelo de partido empresarial o *business firm party* (Hopkin y Paolucci, 1999), modelo de franquicia de la organización del partido (Carty, 2004), ciberpartido (Margetts, 2006) y partidos “nicho” o no mayoritarios (Meguid, 2008), en un esfuerzo por explicar el explosivo incremento del número de partidos nuevos en el mundo. El problema sigue siendo que ni los esquemas clásicos ni los contemporáneos logran capturar el rango de variación del extremadamente amplio número de partidos que actualmente existe a nivel mundial (Montero y Gunther, 2007). Pero quizá se trata de una búsqueda vana: una tipología comúnmente aceptada cuando los contextos varían de país en país. Y justo el estudio de los contextos lleva a contemplar un aspecto sustancial que complejiza todavía más la clasificación partidaria: el ámbito subnacional.

Es necesario desplazar la atención que por mucho tiempo se prestó a la organización nacional de los partidos hacia el estudio de lo local. Deschouwer (2006) critica que incluso en sistemas federales se piense en la organización central de los partidos como el más importante núcleo de toma de decisiones. Swenden y Maddens critican que se haya ignorado la organización regional de los partidos “pese a que los análisis del partido de élite, partido de masas, partido atrapa-todo o partido cartel pueden describir cómo los partidos se organizan localmente” (Swenden y Maddens, 2009: 2; traducido por el autor). Van Houten, por su parte, nos advierte que “la suerte de los partidos en cada nivel suele estar influida por otros niveles, mientras que las diferentes ‘unidades territoriales’ en un partido probablemente se enfrentan a demandas e imperativos muy diferentes en sus operaciones” (2009: 137).

Para los propósitos de este trabajo se toma en cuenta lo anterior, pero se parte de una perspectiva multiterritorial más que multinivel. Siguiendo a Haesbaert, el territorio es “un espacio delimitado y controlado, a

través del cual se ejerce un determinado poder” (Haesbaert, 2011: 35). Pero éste debe concebirse en el marco de una dinámica combinada de múltiples territorios: “Esta multiplicidad o diversidad territorial en términos de dimensiones sociales, dinámica (ritmos) y escalas tiene como resultado la yuxtaposición o convivencia, a la par, de tipos territoriales diferentes” (Haesbaert, 2011: 282-283). En esta multiplicidad territorial ocurren interacciones políticas que tienen como características principales la diversidad y la simetría, esto es, existe una gran cantidad de actores con peso político variable, algunos con mayor influencia que otros, y con preferencias políticas distintas que van más allá de las estrictamente circunscritas al entorno de un partido (Rosiles, 2021).

De esta manera, en lo que corresponde al aspecto organizativo, hay que resaltar que en la estructura interna de los partidos se pueden apreciar dos grandes bloques: el orgánico y el territorial. La organización orgánica tiene primacía y es la que suministra la funcionalidad, en tanto que la organización territorial proporciona la estructura (Rebollo, 2007). Entre ambas hay una necesidad de coexistencia y complementariedad: “La estructura territorial del Estado condiciona de forma primaria la estructura interna del partido, y en igual grado, y como consecuencia de ello, surge la necesidad de una organización funcional centralizada y con carácter nacional” (Rebollo, 2007: 133).

Las perspectivas y planteamientos anteriores no hacen sino reflejar una transformación de los partidos políticos. Por ejemplo, en las décadas de 1960 y 1970 la organización de afiliados tenía la mayor relevancia para los partidos, en tanto que más recientemente este “poder estratégico” se ha trasladado a la organización electoral, gobernante o legislativa (Alcántara y Freidenberg, 2003: 24). También por eso ha sido necesario diferenciar entre partidos tradicionales y emergentes, siendo los primeros aquellos que se encontraban ya formados en el momento de la transición a la democracia en cada país y entre los que se cuentan el PRI, Partido Acción Nacional (PAN) y Partido de la Revolución Democrática (PRD) (Wills-Otero, 2015).

Uno de los argumentos centrales de este ensayo es que Morena no puede ser comparado con el otrora partido más importante en el país, el PRI. Sartori caracterizó a México como el caso más emblemático de

partido hegemónico-pragmático [tipo que definió así:] el partido hegemónico no permite una competencia oficial por el poder, ni una competencia *de facto*. Se permite que existan otros partidos, pero como partidos de segunda, autorizados; pues no se les permite competir con el partido hegemónico en términos antagónicos y en pie de igualdad. No se produce de hecho la alteración, *no puede* ocurrir, dado que ni siquiera se contempla la posibilidad de una rotación en el poder (Sartori, 2005: 282).

Desde luego que no ha sido la única manera de concebir al PRI. Reveles argumenta que el partido se constituyó como un “instrumento del régimen” para la dominación política, una organización fundamental para el régimen político autoritario; “sin embargo, el partido no fue la institución central de dicho régimen. El partido nació y se desarrolló bajo el ascendiente del poder presidencial, haciendo de él un partido débilmente institucionalizado” (Reveles, 2003: 15). Existe una diferencia sustancial entre un partido que fue creado *desde* el poder, para retenerlo, como el PRI (Hernández, 2016), y no con la intención de alcanzarlo, como Morena (Navarrete, 2019). Además, siguiendo a Villa, incluso durante parte del dominio priista ocurría una democracia mínima: “No se desconoce que el régimen es democrático, se deplora que sea insuficiente y estrecho”. Eran tiempos en los que “se han privilegiado los mecanismos de control y se han descuidado los de participación” (Villa, 1987: 36). El PRI nació en condiciones de control político; Morena, en un contexto de competencia electoral.

El particular contexto mexicano ha generado una serie de partidos con sus particularidades, entre los que destaca actualmente Morena por su súbito éxito. Para caracterizarlo, se propone un modelo al que denominamos “electoralista de ablación multiterritorial” por las razones que se explican a continuación.

Partido electoralista de ablación multiterritorial

Si se quisiera utilizar una tipología clásica, Morena parece ser menos un partido hegemónico —según lo expuesto por Sartori (2005)— que un partido de vocación mayoritaria aquel

que posee la mayoría absoluta en el Parlamento o es susceptible de poseerla algún día, por el juego normal de las instituciones. La existencia de partidos con vocación mayoritaria es totalmente excepcional en los regímenes de multipartidismo: se encuentra allí solamente en caso de dominio (Duverger, 1957: 309).

Morena poseyó esa mayoría en el Congreso entre 2018 y 2021, si bien fue “camuflada”: el número de legisladores con el que contó superó al estrictamente obtenido en las urnas, tanto porque muchos morenistas compitieron en la elección de 2018 bajo las siglas de otros partidos como porque algunos integrantes de otras bancadas decidieron sumarse al partido del presidente. Con base en los resultados electorales, a Morena le correspondían 191 diputados; pero apenas a cinco días de iniciada la Legislatura ya contaba con 254, al integrarse 32 diputados del Partido del Trabajo (PT), 26 del Partido Encuentro Social (PES) y cinco del Partido Verde Ecologista de México (PVEM), consiguiendo con ello la mayoría absoluta (Navarrete y Rosiles, 2019).

Volviendo a las tipologías clásicas de partidos, debe considerarse que corresponden a otras condiciones y cualidades. Para empezar, los ciudadanos se muestran mucho menos dispuestos a asumir los compromisos y obligaciones relacionadas con la afiliación a alguna organización política (Mair, 2015). Los partidos de masas prácticamente desaparecen y dan pie a otros modelos organizacionales. Previamente a las elecciones de 2021, en México se encontraban afiliados 5 517 724 ciudadanos, siendo el PRI el partido con más militantes: 2 065 141 (37.43%). Morena contaba con apenas 466 931 afiliados (8.46%) (Instituto Nacional Electoral [INE], 2021a).

Además de la escasa militancia, llama la atención la concentración territorial de la misma. En el caso de Morena, 54.34% de sus afiliados se encuentran en tan sólo dos entidades: el Estado de México, con 126 923 (27.18%), y la Ciudad de México, con 126 811 (27.16%). La entidad con mayor número de afiliados a Morena después de las entidades referidas, es Tabasco, con 17 824 (3.82%) (INE, 2021a).

CUADRO 1
Composición de la LXIV Legislatura (2018-2021)

| Partido | Cámara de Diputados | | Tamaño de bancada | | % MR | Senado | | Tamaño de bancada* | % | | | |
|---------------|---------------------|-----|-------------------|-----|------|--------|-------|--------------------|-----|-----|----|------|
| | MR | RP | Total | MR | | RP | Total | | | | | |
| Morena | 106 | 85 | 191 | 254 | +63 | 50.8 | 42 | 13 | 55 | 59 | +4 | 46.1 |
| PAN | 40 | 41 | 81 | 79 | -2 | 15.8 | 17 | 6 | 23 | 24 | +1 | 18.8 |
| PRI | 7 | 38 | 45 | 47 | +2 | 9.4 | 8 | 6 | 14 | 14 | = | 10.9 |
| PRD | 9 | 12 | 21 | 20 | -1 | 4.0 | 6 | 2 | 8 | 6 | -2 | 4.7 |
| PT | 58 | 3 | 61 | 29 | -32 | 5.8 | 5 | 1 | 6 | 6 | = | 4.7 |
| PVEM | 5 | 11 | 16 | 11 | -5 | 2.2 | 4 | 2 | 6 | 5 | -1 | 3.9 |
| MC | 17 | 10 | 27 | 28 | +1 | 5.6 | 5 | 2 | 7 | 7 | = | 5.5 |
| NA /sin grupo | 2 | --- | 2 | 2 | = | 0.4 | 1 | --- | 1 | 1 | = | 0.8 |
| PES | 56 | --- | 56 | 30 | -26 | 6.0 | 8 | --- | 8 | 5 | -3 | 3.9 |
| Total | 300 | 200 | 500 | 500 | | 100 | 96 | 32 | 128 | 128 | | 100 |

* La suma es de 127 debido a que al 5 de septiembre de 2018 aún no tomaba protesta el senador chiapaneco Noé Fernando Castañón, postulado por el PRI (primera minoría).

Fuente: Elaboración propia con base en Navarrete y Rosiles (2019: 189).

CUADRO 2
Número de afiliados por partido político previo a la elección de 2021

| <i>Partido político</i> | <i>Mujeres</i> | <i>Hombres</i> | <i>Total</i> | <i>Porcentaje</i> |
|-------------------------|----------------|----------------|--------------|-------------------|
| PRI | 1 329 204 | 735 957 | 2 065 161 | 37.43 |
| PRD | 816 345 | 426 066 | 1 242 411 | 22.52 |
| PVEM | 419 468 | 241 406 | 660 874 | 11.98 |
| Morena | 247 350 | 219 581 | 466 931 | 8.46 |
| PT | 276 919 | 171 573 | 448 492 | 8.13 |
| MC | 227 166 | 154 569 | 381 735 | 6.92 |
| PAN | 131 014 | 121 126 | 252 140 | 4.57 |
| Total | 3 447 466 | 2 070 278 | 5 517 724 | 100 |

* Datos al 9 de septiembre de 2020.

Fuente: Elaboración propia con base en INE (2021a).

En el caso mexicano, además, es posible detectar una falta de uniformidad en los resultados electorales, una especie de “intercambio político multiterritorial”. Actores políticos, grupos, facciones, fuerzas, organizaciones, sectores, instancias y estructuras pueden estar actuando y tratando de influir en territorios diversos, pero no disputan todos con la misma intensidad ni sus preferencias son necesariamente las mismas en cada uno de ellos. Existe una combinación de diferentes territorios, con sus características propias y su particular constelación de actores políticos (Rosiles, 2021).

Desde esta perspectiva, el triunfo de López Obrador es el resultado de una serie de interacciones multiterritoriales que le fueron favorables. Los intereses de diversos grupos políticos, que tienen su correlato en las estructuras políticas que los sostienen, se alinearon para que Morena ganara en un territorio, pero que no lo hiciera en otros tantos. Como señala Prud’homme (2020: 443), “el apoyo electoral a la candidatura de López Obrador logró rebasar los límites territoriales, organizacionales y de lealtades partidistas existentes”.

MAPA 1
Distribución de militantes de Morena (2020)



* Datos al 9 de septiembre de 2020.

Fuente: Elaboración propia con base en INE (2021a).

En el proceso electoral de 2018, Morena ganó en 75.4% de los municipios en la elección presidencial, pero sólo en 57.76% en la de diputados federales; triunfó en apenas la mitad de los municipios en los que se eligieron diputados locales (50.70%) y tuvo una caída pronunciada en los 1605 territorios en los que se eligió presidente municipal, donde solamente pudo ganar en 17.45% de los casos. En contraparte, mientras el PRI ganó sólo en 10.31% de los municipios en la elección presidencial, lo hizo en 32.02% en la de ayuntamientos.

Llama la atención que partidos que resultan irrelevantes en la elección presidencial recobran cierta trascendencia en la de presidentes municipales: el PRD pasó de 18 a 134 municipios ganados entre una elección y otra; el PVEM, de 10 a 102, y Movimiento Ciudadano (MC) de 10 a 88. En un desglose por entidad federativa pueden apreciarse variaciones importantes. En los comicios para elegir diputados federales,

Morena perdió 48 municipios en Puebla, 44 en Michoacán, 42 en Jalisco, 41 en Oaxaca, 31 en Veracruz y Yucatán, 24 en Guerrero y Zacatecas, y 20 en Chihuahua.

Existe evidencia de que el fenómeno se repitió en el proceso electoral de 2021. Aunque a la fecha se cuenta con datos parciales de los programas de resultados electorales preliminares (PREP), pueden apreciarse variaciones importantes. Entre la elección de diputados federales y la de ayuntamientos, Morena perdió 83 municipios en Puebla, 62 en Veracruz, 43 en el Estado de México, 42 en Chiapas, 33 en Michoacán, 23 en Sonora, 21 en Yucatán y 18 en Morelos.

Bajo estas condiciones se va conformando un partido de ablación multiterritorial: se nutre con el arrastre, la inclusión de liderazgos, grupos y estructuras locales desplazados o con perdedores durante el proceso de democratización para simbolizar un cambio respecto de los grupos otrora ganadores. Lo anterior se logra debido a que son convocados en torno de un proyecto liderado por un personaje reconocido y experimentado en la liza electoral que en poco tiempo se posicionó como exitoso y con una tendencia hacia altos niveles de rendimiento electoral. Todo esto en un contexto de pluralismo y fragmentación que, por lo pronto, hace muy difícil la homogeneidad de un partido y genera las condiciones para diversificar como nunca los intereses políticos de acuerdo con los territorios de que se trate.

Para mostrar lo dicho, pueden revisarse los perfiles de los candidatos y candidatas de Morena a las 15 gubernaturas que estuvieron en disputa en 2021. La gran mayoría de ellos pueden calificarse de tradicionales, por cuanto cuentan con una larga trayectoria política desarrollada en partidos diferentes a Morena, o que —aunque se trate de líderes jóvenes— pertenecen a grupos políticos reconocidos en la entidad. En el primer caso, pueden destacarse Miguel Ángel Navarro en Nayarit, Lorena Cuéllar en Tlaxcala, y Clara Luz Flores en Nuevo León, quienes renunciaron a más de dos décadas de militancia en el PRI. En el segundo caso, el ejemplo emblemático es el de Índira Vizcaíno en Colima.

CUADRO 3
Municipios ganados por partido político en cuatro elecciones concurrentes (2018)

| Partido | Tipo de elección | | | | | | | |
|---------|------------------|--------|---------------------|--------|-------------------|--------|----------------------|--------|
| | Presidencial | % | Diputados federales | % | Diputados locales | % | Presidente municipal | % |
| PAN | 282 | 11.45 | 369 | 14.99 | 355 | 15.14 | 297 | 18.50 |
| PRI | 254 | 10.31 | 461 | 18.72 | 523 | 22.30 | 514 | 32.02 |
| PRD | 18 | 0.73 | 89 | 3.61 | 113 | 4.82 | 134 | 8.35 |
| MC | 10 | 0.41 | 52 | 2.11 | 65 | 2.77 | 88 | 5.48 |
| PT | 25 | 1.02 | 24 | 0.97 | 24 | 1.02 | 23 | 1.43 |
| PVEM | 10 | 0.41 | 27 | 1.10 | 40 | 1.71 | 102 | 6.36 |
| Morena | 1857 | 75.40 | 1422 | 57.76 | 1189 | 50.70 | 280 | 17.45 |
| PES | 1 | 0.04 | 1 | 0.04 | 0 | 0.00 | 3 | 0.19 |
| Panal | 4 | 0.16 | 14 | 0.57 | 18 | 0.77 | 62 | 3.86 |
| Local | 0 | 0.00 | 0 | 0.00 | 16 | 0.68 | 72 | 4.49 |
| Indep | 2 | 0.08 | 3 | 0.12 | 2 | 0.09 | 30 | 1.87 |
| Total | 2463 | 100.00 | 2462* | 100.00 | 2345 | 100.00 | 1605** | 100.00 |

* No existen datos para un municipio de Yucatán.

** No existen datos para cinco municipios de Puebla, uno de Oaxaca y uno de Quintana Roo.
Fuente: Elaboración propia con base en Rosiles (2021: 168).

CUADRO 4
*Municipios ganados por Morena
 según tipo de elección por entidad federativa (2018)*

| <i>Entidad federativa</i> | <i>Presidente</i> | <i>Diputados federales</i> | <i>Diferencia</i> |
|---------------------------|-------------------|----------------------------|-------------------|
| Aguascalientes | 8 | 3 | -5 |
| Baja California | 5 | 5 | = |
| Baja California Sur | 5 | 4 | -1 |
| Campeche | 10 | 9 | -1 |
| Chiapas | 101 | 89 | -12 |
| Chihuahua | 31 | 11 | -20 |
| Ciudad de México | 15 | 15 | = |
| Coahuila | 22 | 12 | -10 |
| Colima | 9 | 6 | -3 |
| Durango | 23 | 17 | -6 |
| Guanajuato | 11 | 5 | -6 |
| Guerrero | 71 | 47 | -24 |
| Hidalgo | 77 | 70 | -7 |
| Jalisco | 70 | 28 | -42 |
| México | 115 | 99 | -16 |
| Michoacán | 89 | 45 | -44 |
| Morelos | 32 | 30 | -2 |
| Nayarit | 19 | 19 | = |
| Nuevo León | 14 | 7 | -7 |
| Oaxaca | 514 | 473 | -41 |
| Puebla | 171 | 123 | -48 |
| Querétaro | 10 | 3 | -7 |
| Quintana Roo | 10 | 10 | = |
| San Luis Potosí | 30 | 14 | -16 |
| Sinaloa | 16 | 11 | -5 |
| Sonora | 49 | 33 | -16 |
| Tabasco | 17 | 17 | = |

| | | | |
|------------|-----|-----|-----|
| Tamaulipas | 14 | 6 | -8 |
| Tlaxcala | 60 | 58 | -2 |
| Veracruz | 162 | 131 | -31 |
| Yucatán | 36 | 5 | -31 |
| Zacatecas | 41 | 17 | -24 |

Fuente: Elaboración propia con base en INE (2019).

Podría decirse que por cuanto Morena es de reciente creación, no puede sino postular candidatos tradicionales, mientras transcurre el tiempo necesario para ir generando sus cuadros propios. Pero hay dos casos que muestran que esto no necesariamente tendría que ocurrir, o que en todo caso este proceso se está desarrollando con lentitud. Tanto en Baja California como en Chihuahua fueron postulados dos perfiles emergentes: una que dejó el ámbito de la academia para dedicarse a la política a través de Morena (Marina del Pilar Ávila), y otro caso similar, pero que proviene de la esfera empresarial (Juan Carlos Loera de la Rosa), respectivamente.

El modelo electoralista de ablación multiterritorial explica a Morena como un partido emergente con un liderazgo añejo: un partido nuevo —de reciente creación— pero no necesariamente moderno; una organización política que resultó útil para competir y alcanzar el poder, pero que aún presenta algunas debilidades como sustento para gobernar: no cuenta con una fortaleza estructural equiparable a un liderazgo como el de López Obrador. El liderazgo del presidente de la república, el cual se fue construyendo por décadas, contrasta con Morena, que padece los resultados de acuerdos y negociaciones realizados con cierto apresuramiento. Cuestiones como la democracia interna y la institucionalización pasan a segundo plano para un partido que está diseñado para “arrastrar” en su favor a líderes y grupos, sobre todo locales, lo que ha dado como resultado lo que Anguiano (2019) llama acertadamente un bloque político “heteróclito” (que destaca por su extrañeza, que se sale de lo habitual), el cual, amalgamado por López Obrador, le permitió llegar a la Presidencia.

CUADRO 5
*Municipios ganados por Morena
 según tipo de elección por entidad federativa (2021)*

| <i>Entidad federativa</i> | <i>Número de municipios</i> | <i>Diputados federales</i> | <i>Presidentes municipales</i> | <i>Diferencia</i> |
|---------------------------|-----------------------------|----------------------------|--------------------------------|-------------------|
| Aguascalientes | 11 | 1 | 3 | +2 |
| Baja California | 5 | 5 | 5 | = |
| Baja California Sur | 5 | 3 | 3 | = |
| Campeche | 13 | 12 | 5 | -7 |
| Chiapas | 120 (117) | 68 | 26 | -42 |
| Chihuahua | 67 | 8 | 7 | -1 |
| Ciudad de México | 16 | 13 | 7 | -6 |
| Coahuila | 38 | 11 | 8 | -3 |
| Colima | 10 | 7 | 4 | -3 |
| Durango | 39 | 24 | --- | ---- |
| Guanajuato | 46 | 9 | 3 | -6 |
| Guerrero | 81 (54) | 50 | 15 | --- |
| Hidalgo | 84 | 58 | --- | --- |
| Jalisco | 125 | 22 | 15 | -7 |
| México | 125 (124) | 73 | 30 | -43 |
| Michoacán | 113 (112) | 64 | 31 | -33 |
| Morelos | 36 (33) | 30 | 12 | -18 |
| Nayarit | 20 (19) | 16 | 15 | -1 |
| Nuevo León | 51 | 1 | 8 | +7 |
| Oaxaca | 566 (153) | 466 | 51 | --- |
| Puebla | 217 | 132 | 49 | -83 |
| Querétaro | 18 | 0 | 1 | +1 |
| Quintana Roo | 11 | 9 | 8 | -1 |
| San Luis Potosí | 58 | 9 | 4 | -5 |
| Sinaloa | 18 | 16 | 15 | -1 |
| Sonora | 72 (71) | 45 | 22 | -23 |
| Tabasco | 17 | 17 | 13 | -4 |
| Tamaulipas | 43 | 8 | 10 | +2 |

| | | | | |
|-----------|-----------|-----|----|-----|
| Tlaxcala | 60 (45) | 53 | 12 | --- |
| Veracruz | 212 | 149 | 87 | -62 |
| Yucatán | 106 (104) | 28 | 7 | -21 |
| Zacatecas | 58 | 31 | 18 | -13 |

Notas: entre paréntesis aparece el número de municipios de los que se presenta información en los PREP cuando ésta no incluye a la totalidad de territorios que conforman la entidad. En Durango e Hidalgo no se desarrollaron elecciones para ayuntamientos en 2021.

Fuente: Elaboración propia con base en INE (2021b) y los PREP de cada Organismo Público Local Electoral.

Morena es, indudablemente, un producto del largo y gradual proceso democrático mexicano: es la escisión de la escisión. Sus orígenes pueden rastrearse hasta el PRI, de donde emerge un primer rompimiento que daría vida al PRD. De este último, años después, se desprendería el núcleo de Morena. Tuvo apenas cuatro años para convertirse, con urgencia, en un partido con presencia territorial nacional; de ahí la necesidad de las negociaciones y las inclusiones. En diversos territorios en donde el partido aún no existía unos cuantos meses antes de los comicios de 2018, se vio favorecido por la operación electoral de grupos del PRI, PAN y Partido Verde (Olvera, 2020). A tal punto que surge un elemento de suma relevancia: la fuerza del partido fundado por López Obrador se encuentra en su capacidad de arrastre; su reciedumbre se basa en la integración de liderazgos otrora marginados, excluidos por las élites en su momento triunfantes a nivel subnacional, y que hoy, a través de una marca reconocida y exitosa como lo es Morena, buscan alcanzar el poder.

Este modelo ha provocado un nuevo tipo de relación entre partido en el gobierno y presidente de la República: la de presidente militante con licencia. El bloque político heterogéneo que se aglomeró en torno de Morena ha dado tales muestras de inestabilidad que López Obrador declaró lo siguiente: “Si el partido que ayudé a fundar, Morena, se echara a perder, no sólo renunciaría a él; me gustaría que le cambiaran de nombre porque ese nombre nos dio la oportunidad de llevar a cabo la Cuarta Transformación de la vida pública del país, entonces no se debe manchar ese nombre” (Rosas, 2019).

CUADRO 6
Candidaturas de Morena a las 15 gubernaturas en disputa (2021)

| <i>Ent. federativa</i> | <i>Candidato/a</i> | <i>Perfil</i> | <i>Tipo</i> |
|------------------------|------------------------------|---|-------------|
| Baja California | Marina del Pilar Ávila | Se desempeñó en el ámbito académico antes de dedicarse a la política de manera profesional. Sólo ha militado en Morena | Emergente |
| Baja California Sur | Víctor Manuel Castro Cosío | Fue candidato a la gubernatura en 1987 por el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) y en 2015 por Morena. Militó en el PRD. | Tradicional |
| Campeche | Layda Sansores | Hija del exgobernador de Campeche Carlos Sansores Pérez, inició su carrera política en el PRI. Tiempo después militó en el PRD, Convergencia y Morena | Tradicional |
| Chihuahua | Juan Carlos Loera de la Rosa | Empresario que inició su actividad política en 2012 en Morena. En dicho partido ha sido secretario nacional de Mexicanos en el Exterior y Política Internacional, así como secretario general del Comité Ejecutivo Estatal en Chihuahua | Emergente |
| Colima | Índira Vizcaíno Silva | Hija del líder de izquierda en la entidad Arnoldo Vizcaíno Sánchez, fue delegada de Programas para el Bienestar del gobierno federal. Antes de Morena, militó en el PRD. Con 34 años, es la gobernador/a más joven del país | Tradicional |
| Guerrero | Evelyn Salgado Pineda | Se convirtió en candidata de Morena a la gubernatura al sustituir a su padre, Félix Salgado Macedonio, a quien le fue cancelado el registro por el INE y el TEPJF al incumplir con la entrega de informes de fiscalización. En 2012 buscó ser candidata a una diputación local por el PRD. Obtuvo la candidatura por la influencia de su padre, quien ha sido tres veces candidato a la gubernatura (aunque la de 2021 fue fallida). Fue militante del PRI y del PRD. | Tradicional |
| Michoacán | Alfredo Ramírez Bedolla | Sustituyó a Raúl Morón como candidato a gobernador por Morena después de que el INE y el TEPJF le cancelaran el registro por incumplir con la entrega de informes de | Tradicional |

| | | | |
|-----------------|----------------------|--|-------------|
| | | gastos de precampaña. Ramírez Bedolla se convirtió en militante del PRD en 1997, partido al que renunciaría para apoyar a López Obrador. En 2015 fue candidato de Morena a la presidencia municipal de Morelia | |
| Nayarit | Miguel Ángel Navarro | Renunció a una militancia de 29 años en el PRI. Buscó convertirse en gobernador en 2005 postulado por el PRD y en 2017 por Morena | Tradicional |
| Nuevo León | Clara Luz Flores | Postulada por el PRI, fue presidenta municipal de Escobedo. Renunció a ese partido tras 22 años de militancia | Tradicional |
| Querétaro | Celia Maya García | Exmagistrada del Tribunal Superior de Justicia del estado. En 2003 por el PRD y en 2015 por Morena, también buscó la gubernatura del estado, pero fue derrotada | Tradicional |
| San Luis Potosí | Mónica Rangel | Antes de ser designada como candidata de Morena, se desempeñó como secretaria de Salud durante la administración del priista Juan Manuel Carreras | Tradicional |
| Sinaloa | Rubén Rocha Moya | Fue candidato a la gubernatura en 1986 por la alianza de izquierda Movimiento Popular Sinaloense y en 1998 por el PRD, cuando era dirigido por López Obrador | Tradicional |
| Sonora | Alfonso Durazo | Se desempeñó como secretario particular de Luis Donaldo Colosio, candidato priista a la Presidencia en 1994. En 2000 se incorporó a la campaña presidencial de Vicente Fox y en 2006 al proyecto de López Obrador. Se convirtió en secretario de Seguridad y Protección Ciudadana en el gobierno federal a partir de diciembre de 2018 | Tradicional |
| Tlaxcala | Lorena Cuéllar | Disputó por tercera vez la gubernatura. La nieta de los ex gobernadores Crisanto Cuéllar Abaroa y Joaquín Cisneros, renunció a una militancia de 20 años en el PRI | Tradicional |
| Zacatecas | David Monreal | Se trata de un personaje que inició su carrera política en el PRI y que después militó en el PRD, PT y Morena. En 2021 fue la segunda vez que buscó la gubernatura | Tradicional |

Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de diarios nacionales y locales.

El presidente también ha dicho que no tiene conocimiento sobre los conflictos internos del partido que fundó y lo llevó a la Presidencia: “No me corresponde atender asuntos de grupos, de sectores, de partidos. Nada de política partidista, de facciones. El gobierno no tiene esa encomienda, no es para eso” (Rodríguez, 2019).

Si bien el presidente está al pendiente e interesado en lo que ocurre en el partido que fundó, también es cierto que marca cierta distancia; no es la “sana distancia” enarbolada por el ex presidente Ernesto Zedillo, ni tampoco la “sana cercanía” que se retoma en el sexenio de Enrique Peña Nieto (Rosiles, 2013): “Yo tengo licencia, permiso en mi partido, no estoy participando en el partido, tengo la encomienda de gobernar para todos los mexicanos y como distintivo del nuevo gobierno hemos establecido que no hay partido predilecto, preferido, ni sindicato” (López, 2019).

A manera de conclusión

Morena es un partido nuevo que surge en medio de un ajuste al régimen mexicano. No se trata de una organización política sobre la que se sustente un régimen nuevo. Fue diseñado para ganar elecciones en un contexto democrático de alta competitividad electoral y fragmentación política. Es un partido para alcanzar, no para mantener el poder. Se encuentra en ese proceso de recambio de sus propósitos originales.

Después de las elecciones de 2018 no se está frente a un cambio de régimen autoritario a uno democrático, sino que se busca consolidar un tipo de democracia, el mayoritario, frente a algunos signos que en algún momento llegaron a aparecer correspondientes a un patrón consensual. Morena ha sido un instrumento importante para que López Obrador ganara la Presidencia, así como en sus intentos por desarrollar un proyecto de país. Las condiciones actuales dificultan que sea la matriz de un sistema de partido hegemónico a la manera del que encabezó por décadas el PRI; en todo caso se trataría de una organización con vocación mayoritaria, con tan sólo pretensiones —legítimas, desde luego— de hegemonía.

Sin embargo, los cambios que se han vivido a lo largo de los últimos años y que obligan a actualizar las caracterizaciones de los partidos polí-

ticos, así como las particulares cualidades que presenta el surgimiento y desarrollo de Morena, invitan a plantear nuevos modelos que contribuyan a una mejor comprensión de organizaciones políticas que, como el partido fundado por López Obrador, han resultado ser trascendentales en la vida política mexicana. Aquí, más que un modelo de partido tan sólo se ofrece y se pone a discusión una caracterización de Morena.

El partido electoralista de ablación multiterritorial considera el objetivo pragmático que prevalece en muchas organizaciones actuales: la obtención de triunfos electorales. Pero no olvida la relevancia que tiene lo local para la consecución de tales fines. Ahora bien, no concibe la organización como de tipo multinivel, sino multiterritorial, lo que permite una visión más dinámica en la que queda bien establecido que los territorios no se disputan con la misma intensidad ni grado de preferencia en todos los casos. De modo tal que los intereses políticos no se constriñen a una organización partidaria y éstos se reflejan en los resultados electorales, mostrando una importancia significativa de estructuras de movilización electoral que responden a determinados liderazgos y tienen la capacidad de incorporarse temporalmente a un partido, sin que ello signifique que no puedan trabajar por un voto diversificado, según los intereses y los territorios que defienden en ese momento. Hay, entonces, una reivindicación del estudio del voto colectivo, además de lo que los ciudadanos puedan hacer en lo individual.

Finalmente, el partido electoralista de ablación multiterritorial es producto de un largo y gradual proceso de democratización en el que es difícil la aparición de liderazgos emergentes con el respaldo necesario para ser competitivos en la liza electoral. De ahí que sean necesarias la negociación, la integración de liderazgos y grupos otrora desplazados, pero cuya fuerza política pervive; actores que continuando con la defensa de sus propios intereses y territorios, pueden contribuir a la obtención de triunfos para el partido.

Bibliografía

Alcántara, M., y F. Freidenberg (2003), "Organización y funcionamiento interno de los partidos políticos en América Latina", en M. Alcán-

- tara y F. Freidenberg (coords.), *Partidos políticos de América Latina. Cono Sur*, Fondo de Cultura Económica (FCE) / Instituto Federal Electoral (IFE), México, pp. 11-30.
- Anguiano, A. (2019), “Andes Manuel López Obrador (AMLO) 2018: elecciones de crisis, ¿gobierno de crisis?”, en *Argumentos. Estudios críticos de la sociedad*, núm. 89, pp. 125-152.
- Arreola, Á. (2018), “La sucesión presidencial: impactos y expectativas en la democracia mexicana”, en Á. Arreola y R. Trejo (coords.), *La transición presidencial: México 2018*, Orfila, México, pp. 15-36.
- Attili, A. (coord.) (2006), *Treinta años de cambios políticos en México*, Cámara de Diputados LIX Legislatura / Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) / Miguel Ángel Porrúa, México.
- Carty, R. (2004), “Parties as Franchise Systems: The Stratarchical Organizational Imperative”, en *Party Politics*, vol. 10, núm. 1, pp. 5-24.
- Córdova, L., y E. Núñez (2021), *La democracia no se construyó en un día*, Grijalbo, México.
- Deschouwer, K. (2006), “Political Parties as Multi-Level Organizations”, R. Katz y W. Crotty (eds.), *Handbook of Party Politics*, Sage, Londres, pp. 291-300.
- Díaz, M. (2019), “El triunfo de Andrés Manuel López Obrador. El cambio en las estrategias en materia de seguridad y la reconfiguración estatal”, en *Argumentos*, año 32, núm. 89, UAM, pp. 59-80.
- Duverger, M. (1957), *Los partidos políticos*, FCE, México.
- Ferrando, J. (coord.) (1995), *Regímenes políticos actuales*, Tecnos, Madrid.
- Guillén, D., A. Monsiváis, y H. Tejera (coords.) (2019), *México 2012-2018: ¿erosión de la democracia?*, UAM / Instituto Mora / Juan Pablos, México.
- Gunther, R., y L. Diamond (2001), “Types and functions of parties”, en L. Diamond y R. Gunther (eds.), *Political Parties and Democracy*, Johns Hopkins University Press / National Endowment for Democracy, Baltimore, pp. 3-39.
- Haesbaert, R. (2011), *El mito de la desterritorialización: del “fin de los territorios” a la multiterritorialidad*, Siglo XXI, México.
- Hernández, R. (2016), *Historia mínima del Partido Revolucionario Institucional*, El Colegio de México, México.

- Hopkin, J., y C. Paolucci (1999), “The Business Firm Model of Party Organization: Cases from Spain and Italy”, en *European Journal of Political Research*, vol. 35, núm. 3, pp. 307-339.
- Instituto Nacional Electoral (INE) (2019), “Sistema de consulta de la estadística de las elecciones del proceso electoral 2017-2018”, en *INE*, recuperado de <<https://siceen.ine.mx:3000/#/tablas-resultados>>.
- _____ (2021a), “Verificación de padrones de partidos políticos”, en *INE*, recuperado de <<https://www.ine.mx/actores-politicos/partidos-politicos-nacionales/padron-afiliados/>>.
- _____ (2021b), Solicitud de información con folio 2210000212421.
- Katz, R., y P. Mair (1995), “Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party”, en *Party Politics*, vol. 1, núm. 1, pp. 5-28.
- Kirchheimer, O. (1980), “El camino hacia el partido de todo el mundo”, en K. Lenk y F. Neumann (coords.), *Teoría y sociología: críticas de los partidos políticos*, Anagrama, Barcelona, pp. 328-347.
- Krouwel, A. (2006), “Party Models”, en R. Katz y W. Crotty (eds.), *Handbook of Party Politics*, Sage, Londres, pp. 249-260.
- Lijphart, A. (2012), *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en 36 países*, Ariel, México.
- López, J. (2019), “AMLO pide licencia a Morena; ‘no hay partido predilecto’”, en *Milenio*, recuperado de <<https://www.milenio.com/politica/amlo-toma-distancia-de-morena>>.
- Mair, P. (2015), *Gobernando el vacío. La banalización de la democracia occidental*, Alianza, Madrid.
- Margetts, H. (2006), “Cyber Parties”, en R. Katz y W. Crotty (eds.), *Handbook of Party Politics*, Sage, Londres, pp. 528-535.
- Meguid, B. (2008), *Party Competition between Unequals: Strategies and Electoral Fortunes in Western Europe*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Meyer, L. (2021), “La 4T y los cambios de régimen previos”, en B. Heredia y H. Gómez (coords.), *4T claves para descifrar el rompecabezas*, Grijalbo, México.
- Montero, J., y R. Gunther (2007), “Introducción: los estudios sobre los partidos políticos”, en J. Montero *et al.*, *Partidos políticos: viejos con-*

- ceptos y nuevos retos*, Trotta / Fundación Alfonso Martín Escudero, Madrid, pp. 15-46.
- Morlino, L. (2019), *Cambios hacia la democracia: actores, estructuras, procesos*, Universidad Autónoma de Querétaro (UAQ) / Consejo de Ciencia y Tecnología del Estado de Querétaro (Concyteq) / Siglo XXI, México.
- Navarrete, J. (2019), *Morena en el sistema de partidos en México: 2012-2018*, Instituto Electoral del Estado de México (IEEM), México.
- ____ (2020), “Morena y su relación con las organizaciones sociales”, en E. Palma y S. Tamayo (coords.), *México 2018: elecciones, partidos y nuevos clivajes sociales*, UAM, México, pp. 157-183.
- Navarrete, J., y J. Rosiles (2019), “El liderazgo de Andrés Manuel López Obrador: de la derrota electoral a gobernar la victoria”, en *Argumentos*, año 32, núm. 89, pp. 177-201.
- Neumann, S. (1962), “Toward a comparative study of political parties”, en S. Neumann (ed.), *Modern Political Parties: Approaches to Comparative Politics*, Universidad de Chicago, Chicago, pp. 395-421.
- O'Donnell, G. (2008), “Algunas reflexiones acerca de la democracia, el Estado y sus múltiples caras”, en *Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) Reforma y Democracia*, núm. 42, pp. 5-30.
- Olvera, A. (2020), “México 2018: elección plebiscitaria, crisis neoliberal y proyecto populista”, en G. Caetano y F. Mayorga (coords.), *Giros políticos y desafíos democráticos en América Latina. Enfoques de casos nacionales y perspectivas de análisis*, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso), Buenos Aires, pp. 115-142.
- Panebianco, A. (2009), *Modelos de partidos*, Alianza, Madrid.
- Pasquino, G. (2011), *Nuevo curso de ciencia política*, FCE, México.
- Prud'homme, J. F. (2020), “Partidos y sistema de partidos en las elecciones mexicanas de 2018”, en *Foro Internacional*, vol. LX, núm. 2, pp. 397-450.
- Rebollo, L. (2007), *Partidos políticos y democracia*, Dykinson, Madrid.
- Revels, F. (coord.) (2003), *Partido Revolucionario Institucional: crisis y refundación*, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) / Gernika, México.

- Rodríguez, A. (2019), “Se desmarca AMLO de conflictos en Morena; ‘tengo licencia’, dice”, en *Proceso*, recuperado de <<https://acortar.link/ysHWJm>>.
- Rosas, O. (2019), “Si Morena se echa a perder renunciaré al partido: AMLO”, en *Expansión Política*, recuperado de <<https://politica.expansion.mx/presidencia/2019/08/28/si-morena-se-echa-a-perder-renunciare-al-partido-amlo>>.
- Rosiles, J. (2013), “PRI: el regreso de la ‘sana’ cercanía”, en *Sin embargo*, recuperado de <<https://www.sinembargo.mx/04-03-2013/544266>>.
- _____ (2021), “Los diques al tsunami Morena: la elección de 2018 en perspectiva local”, en *Apuntes Electorales*, vol. 20, núm. 64, Instituto Electoral del Estado de México (IEEM), pp. 123-177.
- Sartori, G. (2005), *Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis*, Alianza, Madrid.
- Strom, K., y W. Müller (1999), “Political Parties and Hard Choices”, en W. Müller y K. Strom (eds.), *Policy, Office, or Votes? How Political Parties in Western Europe Make Hard Decisions*, Universidad de Cambridge, Cambridge, pp. 1-35.
- Swenden, W., y B. Maddens (2009), “Introduction. Territorial Party Politics in Western Europe: a Framework for Analysis”, en W. Swenden y B. Maddens (eds.), *Territorial Party Politics in Western Europe*, Palgrave Macmillan, Nueva York, pp. 1-30.
- Van Houten, P. (2009), “Multi-Level Relations in Political Parties: a Delegation Approach”, en *Party Politics*, vol. 15, núm. 2, pp. 137-156.
- Vidal, G. (coord.) (2019), *La izquierda mexicana y el régimen político*, UAM / Itaca, México.
- Villa, M. (1987), *La institución presidencial. El poder de las instituciones y los espacios de la democracia*, UNAM / Miguel Ángel Porrúa, México.
- Ware, A. (2004), *Partidos políticos y sistemas de partidos*, Tres Cantos / Istm, Madrid.
- Weber, M. (2004), *Economía y sociedad: esbozo de sociología comprensiva*, FCE, México.
- Wills-Otero, L. (2015), *Latin American Traditional Parties, 1978-2006. Electoral Trajectories and Internal Party Politics*, Universidad de los Andes, Bogotá.
- Woldenberg, J. (2013), *México: la difícil democracia*, Taurus, México.

LOS CLIVAJES DEL ELECTORADO MEXICANO Y SUS CAMBIOS¹

Carlos Luis Sánchez y Sánchez

El propósito de este trabajo es utilizar el concepto de clivaje para analizar el comportamiento electoral observado en las elecciones presidenciales de julio de 2000 y 2018, respectivamente. La premisa de que parte este trabajo es que cada una de estas elecciones reflejó el peso de un clivaje que dividió a la opinión pública: en el caso de la elección del año 2000, en torno a la continuidad o no del partido en el gobierno después de más de setenta años de control político; mientras que en la elección de 2018, la división en la opinión pública y en el electorado se expresó alrededor de la aceptación o rechazo de un modelo económico sustentado en el mercado como principal eje de regulación.

El trabajo utiliza como evidencia empírica los datos de distintas encuestas nacionales que documentan la naturaleza de la división existente en la opinión pública antes de cada elección; asimismo, con base en la encuesta postelectoral realizada por el Proyecto de Elecciones Nacionales Comparadas de la Universidad Estatal de Ohio, se presentan —a

¹ Este artículo fue hecho en el marco del proyecto papiit: “Los clivajes del electorado mexicano en las elecciones presidenciales 2000-2018: Reformas Económicas y Transición a la Democracia”, clave: 302822. Se agradece el apoyo a la Dirección General de Asuntos del Personal Académico de la Universidad Nacional Autónoma de México.

través de un modelo logístico multivariado— las características principales de los votantes de la elección presidencial de 2018.

Introducción

A lo largo de los primeros 18 años del nuevo siglo, la dinámica de competencia política en México se transformó radicalmente. Durante el periodo de transición a la democracia, se caracterizó por su talante táctico y estratégico respecto a la continuidad o no del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en el Gobierno Federal (Molinar, 1993; Klesner, 2004). Con la consecución de la alternancia en el Poder Ejecutivo en julio del 2000, la instauración de la democracia procedimental como meta dejó de ser central en la conformación de las preferencias políticas.

Las orientaciones de izquierda y derecha dejaron de estar vinculadas, respectivamente, al deseo del cambio democrático o de mantener el *statu quo* (Moreno, 2002) para vincularse a posturas en conflicto acerca de las capacidades (re)distributivas del Estado y el mercado para terminar con la pobreza y la desigualdad.

En ambos periodos —transición y postransición— la conformación de las preferencias políticas obedeció a distintas líneas divisorias o de conflicto, es decir, a distintos clivajes. Al respecto, un clivaje existe porque expresa una división profundamente arraigada entre los individuos; una división que configura menos una identificación política que una identificación social (Lipset y Rokkan, 1967). No obstante, el artículo parte de la premisa de que los clivajes o divisiones en el electorado pueden también producirse a través del efecto que tiene la movilización producida por determinados actores o partidos políticos, los cuales son capaces de producir sus propios lineamientos (Lipset y Rokkan, 1967; Colomer y Puglisi, 2005).

En este sentido, el objetivo del trabajo es mostrar que los resultados de las elecciones presidenciales de julio de 2000 y de 2018 son producto de la manera como Vicente Fox y Andrés Manuel López Obrador destacaron e impulsaron distintas líneas divisorias de conflicto en el

electorado, lo cual caracterizó el periodo previo a su llegada a la Presidencia de la República.

Ambos procesos constituyeron elecciones críticas que reflejaron el peso de clivajes o fracturas previas ocasionadas por sistemas de creencias que dividieron a la opinión pública. En el primer caso se trató de un clivaje pro régimen vs antirégimen (Klesner, 2004), definido en relación con la disputa por la continuidad o no, después de más de setenta años de permanencia en el poder, del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en la Presidencia de la República. En el segundo caso, los resultados de la elección de 2018 serían producto de la activación de un clivaje distributivo caracterizado por la aceptación y, principalmente, el rechazo de un modelo económico sustentado en el mercado como principal eje de regulación.

Este capítulo se estructura de la siguiente forma: en la primera parte se hace una revisión del concepto de clivaje y se valora su utilidad para explicar la conformación de las preferencias políticas. La segunda parte explica cómo las reformas económicas orientadas al mercado y el inicio del proceso de transición, constituyen coyunturas críticas que dieron lugar al clivaje pro régimen/anti-régimen, y al clivaje distributivo. La tercera y cuarta partes presentan la forma en que se estructuró el clivaje pro régimen *vs* antirrégimen, y el clivaje distributivo, respectivamente.

Finalmente, se presentan —a través de un modelo logístico multivariado— las características principales de los votantes de la elección presidencial de 2018.

El artículo utiliza como evidencia empírica los datos de distintas encuestas nacionales que documentan la naturaleza de la división existente en la opinión pública antes de cada elección; y para el modelo multivariado se utilizó la encuesta postelectoral de agosto de 2018 realizada por el Proyecto de Elecciones Nacionales Comparadas de la Universidad Estatal de Ohio.

El concepto de clivaje

El concepto de clivaje (*cleavage*, en inglés) fue acuñado por Seymour Martin Lipset y Stein Rokkan en su obra *Party Systems and Voter Alig-*

nments. Por el título mismo de la obra se puede inferir que el concepto está vinculado a una teoría explicativa sobre el surgimiento de los partidos políticos, principalmente en Europa. Para Lipset y Rokkan la conformación de los sistemas de partidos responden a la forma en que éstos han logrado movilizar y activar distintos clivajes o fisuras relacionados con coyunturas críticas, como: *i)* la revolución nacional; *ii)* los procesos de construcción de los Estados europeos, y *iii)* la Revolución industrial. En el caso de la revolución nacional y los procesos de construcción de los Estados europeos, los clivajes que se desprenden son en principio la oposición entre aquellos que dominaron la construcción del Estado-nación contra las minorías que fueron integradas a dicho proceso, y la fisura caracterizada por la oposición entre aquellos que promovían la secularización del Estado contra la Iglesia católica. La Revolución industrial, por su parte, determinó la oposición entre terratenientes y la emergente burguesía industrial, y la oposición entre burguesía y clase obrera. En este sentido, el clivaje expresa un área de conflicto, una dimensión de competencia que es producto de una instancia crítica (Collier y Berins, 1991). En otras palabras: un clivaje es el resultado de un proceso histórico cuya secuencia, duración y profundidad (Luna, 2007) constituyen un legado, un *path dependence* que explica el surgimiento y duración de los partidos políticos en la medida en que éstos articulan su discurso, sus programas y estrategias en torno a la particular línea divisoria de conflicto. En suma, hablar de clivajes es hablar del particular contenido que adquiere la representación política y la forma en que ésta es gestionada social y estratégicamente en una sociedad y un contexto determinados.

El clivaje ha sido propuesto como un modelo de explicación de la formación de las preferencias político-partidarias, fundamentalmente porque una coyuntura crítica y la activación o generación de un clivaje genera una identidad política y social (Lipset y Rokkan 1967). Para Bartolini y Mair (1990), un clivaje se constituye en un factor de influencia cuando genera y cuenta con una base social y normativa (cultural) que permite establecer la probable correlación entre la divisoria social y la presencia de determinadas identidades políticas.

Así pues, el clivaje es el marco general en que se desarrollan las identidades partidistas; las etiquetas de los partidos pueden cambiar, pero no el conflicto o los conflictos surgidos a la luz de procesos históricos o acontecimientos que incluso pueden permanecer “congelados” para posteriormente emerger a causa de la movilización en que incurran los partidos o distintos actores políticos.

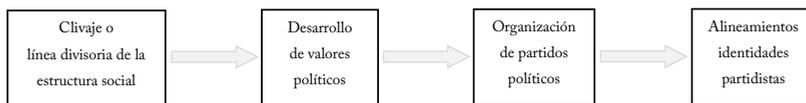
Desde la aportación original de Lipset y Rokkan, el concepto de clivaje implica cierto determinismo social, siendo éste provocado por acontecimientos de gran envergadura. Sin embargo, su planteamiento no entra en conflicto con el hecho de que las consideraciones estratégicas, la formación de alianzas y coaliciones, la dinámica de competencia propia de las campañas electorales y el papel de ciertos liderazgos políticos y sociales —por ejemplo, los de índole populista— se erijan en factores exógenos de la creación o activación política de los clivajes previamente existentes.

En el caso del papel de los liderazgos, autores como Gunther (1986 y 1995), Gunther y Mughan (1993), Torcal y Chhibber (1995) sostienen que, en regímenes posautoritarios, el liderazgo y el diseño institucional desempeñan de manera conjunta un papel fundamental: mitigar o activar determinados conflictos políticos y sociales que se derivan de clivajes específicos. En este sentido, una de las líneas de conflicto que presentan mayor activación, sobre todo en democracias emergentes, es la división de clase social; ésta se da la mayoría de las veces para consolidar un segmento, un núcleo duro de individuos, o un electorado desmovilizado.

En este sentido, Bartolini y Mair (1990) opinan que para que un clivaje opere son necesarias dos derivaciones no estructurales: *i*) una derivación normativa, que se expresa en un conjunto de valores contrapuestos que son defendidos por cada una de las partes en conflicto, y *ii*) una derivación organizativa, la cual implica la articulación institucional u organizacional de dichos valores a través de la creación de partidos políticos que serán los que los defiendan.

Con ello, los mecanismos causales que provocan una identidad o un alineamiento. Véase la gráfica 1.

GRÁFICA 1
*Mecanismos causales en la formación
 de preferencias partidarias: clivajes sociales*



Fuente: Elaboración propia.

La influencia de los clivajes no es determinista, sino probabilística. Puede suceder que muchas de las divisiones sociales existentes no sean o no lleguen a ser políticamente relevantes; por lo tanto, no se producen una serie de valores políticos que den forma a organizaciones como los partidos políticos. Lipset y Rokkan reconocen que no existe una total rigidez en torno a la estabilidad propuesta de los alineamientos político-electorales; un cambio en el sistema de partidos y, por lo tanto, de las identidades o alineamientos existentes, de producirse, sería sólo a través de grandes fluctuaciones. Aun con esta advertencia, la inferencia causal propuesta por la aproximación teórica versa sobre una estabilidad de los alineamientos partidarios y, consecuentemente, del comportamiento electoral.

La posibilidad de que los clivajes se vean alterados en su naturaleza, o incluso de que puedan producirse, condujo a desarrollos teóricos alternativos que consideran las líneas divisorias como variables dependientes o incluso intervinientes. En ellos, por un lado, es posible la emergencia de nuevas coyunturas críticas que conducirían a transformaciones sociales inesperadas; por otro lado, profundos cambios institucionales, principalmente en los sistemas electorales, crearían las condiciones necesarias para cambios significativos en los sistemas de partido y, por lo tanto, en la orientación de las alineaciones partidistas.

Reformas económicas y transición a la democracia como coyunturas críticas

La década de los años setenta constituyó un punto de convergencia para cambios de profunda raigambre en términos políticos y económicos. En

lo político comenzaría la denominada Tercera Ola de la Democracia (Huntington, 1994), metáfora utilizada para denominar al conjunto de transiciones a la democracia que se produjeron entre 1974 y 1990. En lo económico, a finales de los setenta y a comienzos de la nueva década, el arribo de los gobiernos de Margaret Thatcher (1979) y Ronald Reagan (1981) —poco después del golpe de Estado de Augusto Pinochet en Chile (1973), y poco antes del arribo al poder de Miguel de la Madrid en México (1982)— representaría el inicio de una serie de reformas económicas² que se presentaron como la solución a la crisis fiscal de los Estados sociales al mismo tiempo que se proponía un modelo integral de funcionamiento social que presuntamente superaba el de las sociedades socialistas estatizadas (Aguilar, 2007: 53).

El agotamiento del modelo desarrollista —que ponía el acento en la industrialización basada en la sustitución de importaciones y en distintas formas de intervención gubernamental— dio paso a un esquema que priorizaba la estabilidad monetaria y el equilibrio de las variables macroeconómicas para la consecución de un crecimiento sostenido (Rodrik, 1997).

Esto implicó la pérdida de la centralidad del Estado en México y en América Latina, el final de lo que se ha denominado “la matriz Estadocéntrica”; en otras palabras: la desaparición de un modelo en que el Estado interviene de forma amplia en la economía, constriñendo a los mercados y controlando políticamente la participación a través de canales clientelares de tipo corporativo, mediante la provisión de bienes que subrayaron, en el caso mexicano, una legitimidad fundacional (Cavarozzi, 1996). Lo anterior supuso también un debilitamiento de las políticas sociales como mecanismos de integración, inclusión y movilidad social; el fin del Estado de bienestar a la mexicana (Labastida, 2001).

² Reformas que tuvieron los siguientes objetivos principales: la estabilidad monetaria; el equilibrio de las variables macroeconómicas como condición para un crecimiento sostenido (Rodrik, 1997; la liberalización de los mercados financieros, y —en ese entonces— una incipiente apertura comercial. Ello configuró una nueva estrategia de desarrollo encaminada a trascender el proteccionismo comercial y un Estado excesivamente intervencionista que tuvo como resultado, a principios de la década de los ochenta, tasas altas de inflación, déficit fiscal, crisis en la balanza de pagos y una enorme deuda externa (Esquivel y Hernández, 2009: 277).

En México, la implementación de las reformas económicas orientadas al mercado (también llamadas reformas estructurales) realizadas durante el gobierno de Miguel de la Madrid estuvieron encaminadas a instaurar una economía abierta de Estado mínimo. Las consecuencias de estas medidas fueron la desestimación del crecimiento y la distribución del ingreso como prioridad política y económica, el posterior abandono de la política social bajo principios igualitaristas, y el inicio de su aplicación bajo una directriz de compensación (De la Garza, 1996)

Al final del sexenio de Miguel de la Madrid, la aplicación de esta política económica tuvo resultados contrarios a los esperados, lo cual habría de producir un malestar político y social generalizado. Durante los años 1986 y 1987 se produjo una caída del consumo y del ahorro interno; la inflación durante 1988 tuvo niveles del 52%; el producto interno bruto (PIB) sólo creció 1.3%, y el ingreso per cápita disminuyó 5.4%. El mercado interno se deprimió al presentarse un crecimiento de las exportaciones de tan sólo 5%; el empleo creció menos del 1%, y el salario mínimo retrocedió 12.7%; finalmente se perdió cerca de 62% en materia de poder adquisitivo.

De esta forma, el cambio del modelo económico en América Latina en lo general, y en México en lo particular, así como el inicio de los distintos procesos de transición a la democracia entre 1982 y 1990, constituyeron coyunturas críticas que habrían de determinar el perfil ideológico y las formas de organización de los partidos políticos y sus liderazgos en la región.

El clivaje pro régimen-antirrégimen

El inicio de la transición a la democracia en México coincide con el comienzo de un periodo marcado por un quiebre estructural del ingreso per cápita que desde 1981 aumentaba a una tasa promedio muy baja de 0.5% anual (Esquivel y Hernández de Trillo, 2009: 278). En este sentido, las reformas económicas o reformas estructurales implementadas eran consideradas, a finales de los ochenta, infructuosas o al menos subóptimas en sus resultados (Tornell y Esquivel, 2004; García-Verdú,

2007). Ello generó un descontento popular que sentó las bases de un cambio político en profundidad.

Estas condiciones estructurales minaron el apoyo social y generaron no sólo descontento por los resultados negativos en materia de bienestar individual y social, sino también una reacción ante la ausencia de reglas de decisión formales para la sustitución de los gobernantes, y contra la arbitrariedad e inequidad de las reglas: una reacción contra el régimen (Colomer y Puglisi, 2005: 14).

Lo anterior ocasionó que surgieran expectativas fundadas acerca de que un cambio democrático podía producirse como consecuencia de una serie de condiciones económicas y políticas estrechamente vinculadas: en primer lugar, el desgaste de un conjunto de reglas que habían otorgado estabilidad al sistema político en términos de la circulación de cuadros en el interior del partido y en la élite gobernante; y en segundo lugar, la falta de efectividad de un modelo económico que, sustentado en el mercado como principal eje de regulación, durante sus primeros seis años de funcionamiento no condujo a una mejora en las condiciones de vida de la población.

Esto marca propiamente el inicio de una serie de percepciones en la opinión pública en contra de la permanencia de un partido único, tal y como se muestra en la tabla 1.

Para 1988, independientemente de las preferencias por uno u otro de los partidos de oposición, las preferencias individuales por un sistema político más inclusivo en sí mismo eran predominantes.

TABLA 1
Actitudes hacia la posición del PRI en las elecciones mexicanas (1986-1988)

| <i>Actitudes</i> | 1986 | 1988 | (+/-) |
|--|------|------|-------|
| Satisfacción con el dominio de un solo Partido | 37% | 28% | -9 |
| Preferencia por un Sistema de Partidos más competitivo | 62% | 63% | 1 |

Fuente: Elaboración propia con base en encuesta del *New York Times* realizada en 1986 y la *Encuesta IMOP/Gallup*, en Domínguez y McCann (1996).

En este contexto, las posiciones ideológicas distintivas entre izquierda y derecha se encontraban representadas esquemáticamente en el ámbito económico: por el apoyo de la izquierda a la intervención estatal, y por el apoyo de la derecha a la privatización y liberalización de los mercados. Durante la década de los noventa, la división ideológica en términos socioeconómicos quedaría muy luego subsumida en una dimensión “táctica y estratégica” (Morlino, 1991, Klesner, 2004) definida por un eje de competencia Sistema/ Antisistema.

En dicho eje, los simpatizantes y militantes del Partido Acción Nacional (PAN) y del Partido de la Revolución Democrática (PRD) convergerían más allá de sus diferencias programáticas en su animadversión al PRI, identificado en esta división estructural o clivaje, con el régimen y el sistema.

Tal y como lo señala Moreno (2002), en los noventa la izquierda y la derecha en México, y sus respectivas adscripciones partidarias, se vinculaban a la idea del cambio, la alternancia y la transformación democrática del sistema, más que a cuestiones de tipo económico y social.³

Para Domínguez y McCann (1996) se fue configurando una decisión de voto en donde lo más importante para un elector era si sufragaba a favor o en contra del PRI, es decir, a favor o en contra del régimen. Una vez tomada la decisión, otros factores eran tomados en cuenta para inclinar la balanza hacia el PRD o el PAN (Klesner, 2004).

En suma, el denominado modelo de voto “en dos pasos”⁴ expresaba que la principal línea de división en el electorado mexicano llegó a ser, en la década de los noventa, el clivaje pro régimen-antirrégimen, en donde los partidarios del PRI, además de votar por este partido, manifestaban sus dudas acerca de las ventajas de contar con un sistema más competitivo; mientras que el electorado panista y perredista comparti-

³ Otros autores han señalado también, que existían como elementos definitorios de una orientación política de izquierda, además de las demandas de mayor democratización del sistema, aquellas que, inspiradas por los postulados ideológicos de la Revolución mexicana, propugnaban como prioridad la reactivación del mercado interno, la equidad en la distribución del ingreso y la mejora en los niveles de vida de la población (Ávila, 2006: 188).

⁴ *Two Step Model Vote*, por sus siglas en inglés.

rían no sólo el afán de una alternancia en el Poder Ejecutivo, sino también ostentarían actitudes en general favorables a la democracia como sistema político.

Aunque después de la muy cerrada elección presidencial que se vivió en 1988, el PRI logró mantener porcentualmente casi su mismo nivel de votación de 1994 —apenas una diferencia de casi 0.7%—, fue en el contexto de la elección presidencial del año 2000 cuando la división régimen-antirrégimen logró cristalizar en un proyecto exitoso de la mano de la candidatura de Vicente Fox Quesada y el PAN.

Tal y como lo muestra la tabla 2, la intención del voto por Vicente Fox se expresaba con mayor contundencia que los votos por la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas por parte de las personas ubicadas en el polo antirrégimen/anti-PRI.

Algunas características clave de dicho polo son las siguientes: se encuentra conformado principalmente con personas con escolaridad media superior y superior; previamente a la elección consideraban, en contraposición al polo pro régimen/pro PRI, que las elecciones no eran limpias y que México no era una democracia. En términos ideológicos, donde 0 es completamente de izquierda y 10 completamente de derecha, el bloque anti-PRI tiene un puntaje promedio de 5 puntos; prácticamente se ubica en el centro ideológico. En contraste, el bloque pro régimen/pro PRI promedia 8 puntos en la escala referida, por lo cual se encuentra muy cercano a la ideología de derecha.

En intención de voto, el polo anti-PRI se inclinaba, en poco más de la mitad, por la candidatura de Vicente Fox; casi 31% se consideraban panistas, más del 18% perredistas, y 41.3% no se identificaban con ningún partido político.

En contraste, en el bloque Pro PRI 82% se identificaban políticamente con el PRI y sólo un 8% no se identificaban con partido político alguno.

Este clivaje se expresaría finalmente en julio del 2000, el día de la elección presidencial: poco más de 50% de los votantes de izquierda se coordinarían mayoritariamente en torno a la candidatura de Vicente Fox Quesada y la Alianza por el Cambio, conformada por el PAN y el Partido Verde.

TABLA 2
Principales Actitudes e Intención de Voto en el Clivaje Antirrégimen/Pro Régimen

| <i>Variable</i> | <i>Anti-Régimen/Anti-PRI</i> | <i>Pro-Régimen/Pro-PRI</i> |
|--|------------------------------|----------------------------|
| Educación (% con Preparatoria/Educación Universitaria) | 34% | 16% |
| Propensión al Riesgo (% dispuesto a tomar riesgos en su vida) | 73% | 48% |
| Ideología (media sobre una escala del 0-10) | 5 | 8 |
| Percepciones sobre Fraude electoral (% que responde que las elecciones no son limpias) | 36% | 6% |
| Percepción del Régimen (% que responde que México no es una democracia) | 67% | 31% |
| Intención de Voto: | | |
| Francisco Labastida (PRI) | 5% | 86% |
| Vicente Fox (PAN) | 50% | 7% |
| Cuauhtémoc Cárdenas (PRD) | 20% | 1% |
| Identidad Partidista | | |
| Priista | 4% | 82% |
| Panista | 31% | 4% |
| Perredista | 18% | 2% |
| Independiente | 41% | 8% |

Fuente: Elaboración propia con datos del Estudio Panel 2000. Departamento de Investigación Grupo Reforma.

Finalmente, el comportamiento estratégico del votante de izquierda se verifica en lo que concierne a la distribución de las lealtades partidistas (gráfica 2).

En este caso, las personas identificadas con el PRD habrían votado ligeramente, en poco más de 10%, por la Alianza por el Cambio; esto —en conjunción con la orientación de los votantes no identificados políticamente con algún partido, los llamados votantes independientes— explicaría el triunfo de Vicente Fox y la Alianza por el Cambio (Moreno, 2003) (gráficas 3 y 4).

El contexto postelectoral de 1988 delinearía un camino donde el apego político de los votantes respondería al desarrollo político de los partidos (Pastrana, 2014); en este sentido, el rechazo al régimen identificado con el PRI explicaría el fortalecimiento paulatino de nuevos vínculos partidarios en los años noventa.

Aun así, para Domínguez y McCann (1996), y para Moreno (2003), la identificación partidista durante este periodo fue estable; el aumento de la identidad partidista en los partidos de oposición se explica por el rechazo al PRI y por el aumento de la competitividad electoral (véase también Pastrana, 2014).

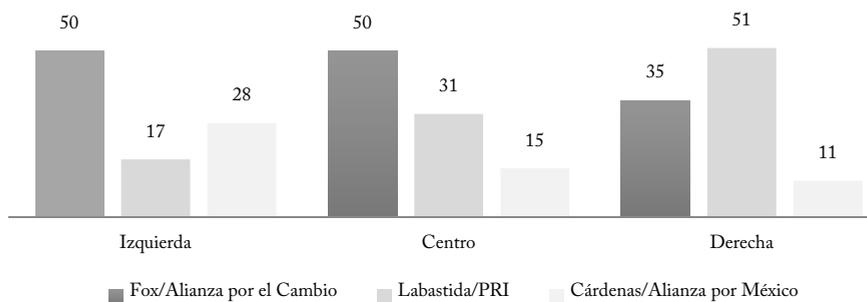
Para Moreno (1999), el determinante transversal de la orientación perredista y panista, más allá de sus diferencias en términos de políticas distributivas o ideológicas, era su actitud y preferencia por un régimen político más abierto y democrático (véase también Klesner, 2004).

De esta forma, “la cristalización de orientaciones político-ideológicas ha reflejado el contexto de la transición a la democracia, las presiones de cambio y la resistencia a éste que caracterizan a las sociedades en tránsito hacia un sistema político más abierto y competitivo” (Moreno, 1999: 45).

El clivaje distributivo

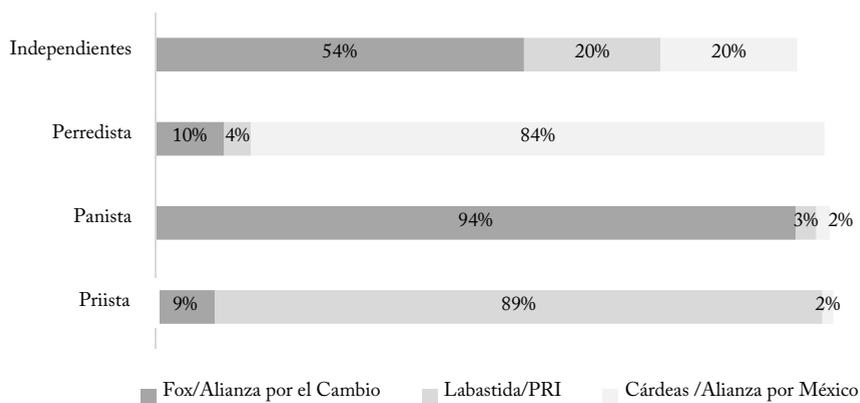
La coyuntura crítica que significó la convergencia de, por un lado, la implementación de las reformas orientadas al mercado y, por otro, del inicio de la transición a la democracia, determinó la conformación de dos tipos de clivajes cuyos puntos culminantes fueron las elecciones presidenciales de julio de 2000 y de 2006.

GRÁFICA 2
Elecciones presidenciales (julio de 2000). Ideología y voto



Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta de salida (Exit Poll) realizada el 2 de julio del año 2000 por el Departamento de Investigación del Grupo Reforma.

GRÁFICA 3
Identidad partidista y voto por presidente. Elección presidencial México (2000)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta de salida (Exit Poll) realizada el 2 de julio del año 2000 por el Departamento de Investigación del Grupo Reforma.

GRÁFICA 4

Razones de voto por candidato. Elección presidencial (2000)

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta de salida (Exit Poll) realizada el 2 de julio del año 2000 por el Departamento de Investigación del Grupo Reforma.

En este sentido, la dinámica de competencia política postransición se vincularía a un cuestionamiento frontal a la ausencia de efectividad de un modelo económico que, sustentado en el mercado como principal eje de regulación, no habría conducido a una mejora en las condiciones de vida de la población durante casi dos décadas de funcionamiento.

A partir del año 2000, el debate público y la estrategia de polarización que impulsó Andrés Manuel López Obrador se basaron en la caracterización del neoliberalismo como un modelo económico limitado y corrupto, al mismo tiempo que se revalorizaba y rescataba el carácter asistencial del Estado benefactor.

A lo largo de casi de tres sexenios, López Obrador ha propugnado un proyecto de acción y de gobierno contrapuesto abiertamente al mercado (Escalante 2007), y ha buscado retornar a las bases tradicionales de legitimidad del Estado basado en un pacto social y un proyecto económico tradicional. La estrategia tiene sustento histórico. Desde la fundación del PRD, y ahora con el tránsito a Morena, la denuncia del modelo neoliberal ha formado parte del mito fundacional de la izquierda contemporánea (Paramio, 1998), y lo que antes era imputable al PRD ahora lo es a Morena.

La centralidad que tiene en la opinión pública la tensión dilemática entre Estado y mercado expresa la división entre los principales actores políticos. De acuerdo con Zaller, cuando las élites se encuentran divididas en torno a un tema en específico, también se produce en la opinión pública una división o polarización en virtud de que dicha división (re) activa predisposiciones y valores previos en los individuos (Zaller, 1992).

Durante el sexenio foxista (2000-2006) la mitad de los mexicanos consideraba que lo más importante para ellos era el crecimiento de la economía (Domínguez, 2009: 297-298; Ai, 2018: 22). Por otra parte, si consideramos el periodo de análisis de 2006 a 2013, los datos de Latino-barómetro muestran que la opinión promedio a favor de que el Estado debe producir la riqueza es de 55.45%; destacan los años 2010 y 2011, cuyos niveles se colocan por encima de la media en 14.5 y 18.5 puntos porcentuales, respectivamente. En el caso de la opinión concerniente a que la economía de mercado es el único sistema para que México pueda desarrollarse, entre 2002 y 2016 el promedio fue de 58.4%. Los años más favorables fueron de 2002 a 2005, ya que presentaron niveles entre 8 y 15 puntos porcentuales por encima del promedio.

El año más desfavorable a la opinión de que la economía de mercado es el único sistema para que México pueda llegar a ser un país desarrollado, fue 2016. A dos años del cierre del sexenio de Enrique Peña Nieto, el grado de acuerdo había descendido a poco menos de 40%, 19 puntos porcentuales por debajo de la media registrada en 11 mediciones hechas entre 2002 y 2016.

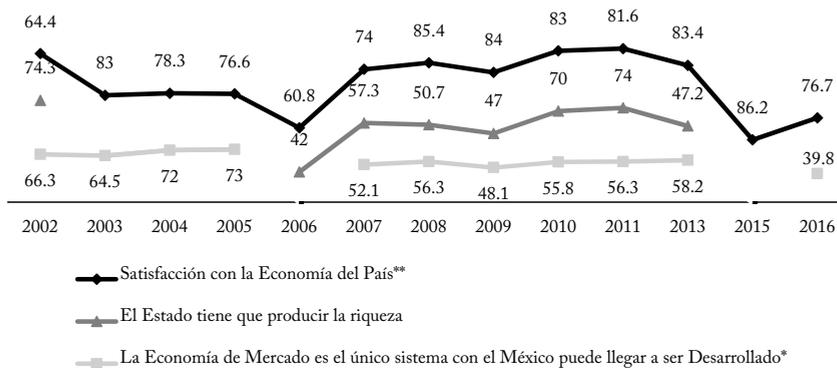
La tendencia que permanece constante es la insatisfacción con la economía del país; a lo largo de 13 mediciones y casi tres sexenios, 78% de los encuestados en promedio manifestaron su insatisfacción con el estado de la economía en que se encuentra el país.

Por otra parte, con datos de la encuesta postelectoral del Proyecto de Elecciones Nacionales Comparadas, realizada en agosto del 2018, la división en torno a distintas posturas relacionadas con la intervención del Estado o del mercado es la siguiente (gráfica 5).

Como se puede observar, los votantes de la elección presidencial de julio de 2018 consideran en su mayoría (46%) que se deberían otorgar mayores incentivos para la iniciativa individual como la principal estrategia de combate a la pobreza. Solo 33% consideran que debería haber por parte del Estado una distribución equitativa de la riqueza (gráfica 6).

GRÁFICA 5

Estado vs mercado y satisfacción con la economía de México (2002-2016)

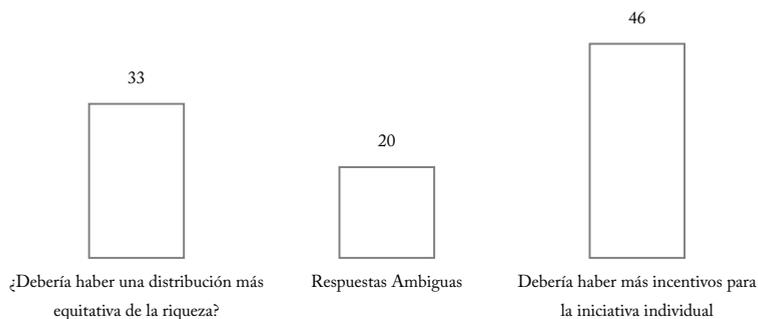


Fuente: Elaboración propia con datos de Latinobarómetro (2022) de 2002 a 2016.

* Muy de acuerdo / + De acuerdo / ** No muy satisfecho / + Nada satisfecho

GRÁFICA 6

Opiniones sobre estrategias de combate a la pobreza y la desigualdad



Fuente: Elaboración propia con datos de Mershon Center for International Security Studies (MCISS) (2012).

En el caso de las estrategias propuestas sobre política fiscal y asistencia social, los votantes se inclinaron mayoritariamente por la reducción de los impuestos, y sólo 29% señalaron que no importaba un incremento de los mismos, si esto significaba mejorar la asistencia social. Las respuestas ambiguas oscilaron 23% (gráfica 7).

En el caso de las opiniones sobre quién debe ser el responsable del bienestar individual, el gobierno o uno mismo, 48% opinaron que debe ser la gente o los individuos los que se ocupen de sí mismos, de su bienestar y de su propio éxito en la vida; solo 28% señalaron que debe ser el gobierno el principal responsable del bienestar de la gente (gráfica 8).

De manera significativa, con el 67% las personas se manifiestan en contra de la privatización; sólo 15% está a favor, y 17% se manifiesta de manera ambigua (gráfica 9).

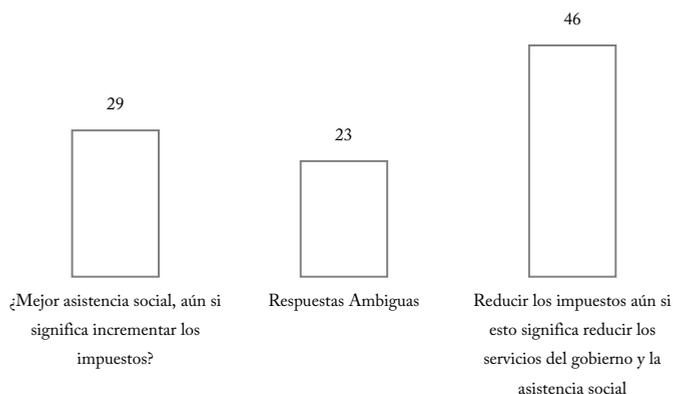
Clivaje distributivo y la elección presidencial de julio de 2018

En este apartado se pone a consideración un modelo logístico multivariado que incluye las variables anteriormente descritas junto con otras relevantes, como la identificación partidista, la ideología, la edad, el género, la escolaridad, el interés por las campañas y la (des)aprobación presidencial. El modelo fue realizado con datos de la encuesta postelectoral de agosto del 2018 realizada por el Proyecto de Elecciones Nacionales Comparadas de la Universidad de Ohio⁵ (tabla 3).

En el caso de la identidad partidista, se observa que el panismo, el perredismo y el morenismo fueron variables significativas para explicar el voto por sus respectivos candidatos/partidos. Es de resaltar que, en el caso del voto por Andrés Manuel López Obrador, era más probable que una persona no identificada con ningún partido —el voto independiente o no alineado— sufragara por este candidato que una persona identificada con Acción Nacional. Lo mismo sucede en el caso de la identificación con Morena y con el voto por el PRI/José Antonio Meade: era más probable que un votante no alineado sufragara por el priista que un morenista.

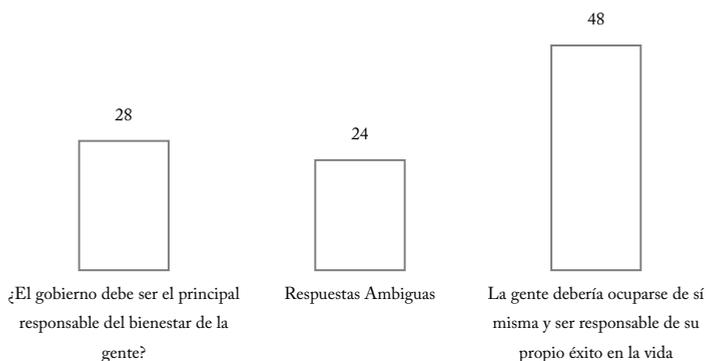
⁵ The Ohio State University, “About the Comparative National Elections Project”, recuperado de <<https://u.osu.edu/cnep/>>.

GRÁFICA 7

Opiniones sobre estrategias de política fiscal y asistencia social

Fuente: Elaboración propia con datos de MCISS (2012).

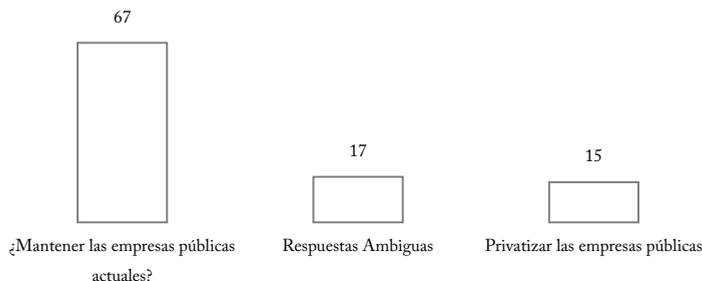
GRÁFICA 8

Opiniones sobre quién debe ser responsable de su propio bienestar

Fuente: Elaboración propia con datos de MCISS (2012).

En el caso de la ideología, sólo la orientación de derecha fue significativa para explicar el voto por el PRI/Meade. En el caso de la edad, el grupo de personas entre 18 y 30 años, los jóvenes, fueron una variable significativa para explicar el voto por Meade y por Jaime Rodríguez Calderón “El Bronco”. Por otra parte, el grupo de 60 años o más fueron un predictor del voto por el PRI, mas no por Ricardo Anaya; en este último caso, era más probable que votaran por el candidato de la alianza PAN/PRD/Movimiento Ciudadano (MC) las personas de entre 30 y 40 años.

GRÁFICA 9
Opiniones privatización vs gestión estatal



Fuente: Elaboración propia con datos de MCISS (2012).

En cuanto al tiempo que tomó la decisión de por quién votar, esta variable sólo fue significativa para predecir el voto por “El Bronco”; en este caso las personas que decidieron votar el mismo día de la elección sufragaron por el gobernador de Nuevo León.

El ingreso fue un predictor importante del voto por Morena/ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR: tanto las personas de ingreso bajo como las de ingreso medio fueron claves en el triunfo del candidato morenista. En contraste, los votantes de altos ingresos votaron por el PRI/Meade y por el candidato regiomontano.

En cuestión de la aprobación presidencial, las personas que califican mal la gestión de Enrique Peña Nieto votaron por Morena, y aquellos que aprobaban su gestión votaron por el PRI/Meade.

Respecto a las variables concernientes al clivaje distributivo, tenemos que las personas que consideran que debería haber una distribución más equitativa de la riqueza votaron por Morena y Andrés Manuel López Obrador, mientras que aquellos que consideraban que debería haber más incentivos para la iniciativa individual votaron por Ricardo Anaya (signo negativo y significativo).

De igual forma, las personas que piensan que la gente y no el gobierno debería ser responsable de su propio éxito en la vida, votaron por Ricardo Anaya y José Antonio Meade, aunque resalta en el primero un coeficiente y grado de significancia mucho mayor que el del segundo. En contraparte, las personas que votaron por Morena y Andrés Manuel López Obrador consideran que el gobierno es el principal responsable del bienestar de la gente (signo negativo y significativo).

TABLA 3
*México. Determinantes sociales y contextuales del voto 2018:
 Modelo de regresión logística*

| <i>Variables</i> | <i>AMLO</i> | <i>Meade</i> | <i>Anaya</i> | <i>Bronco</i> |
|---|-------------|--------------|--------------|---------------|
| Identidad partidista: PRI ^a | 0.485 | 0.0207 | -1.201** | -1.352 |
| Identidad partidista: PAN ^a | -2.696*** | – | 6.292*** | – |
| Identidad partidista: PRD ^a | 1.018 | – | 2.495*** | – |
| Identidad partidista: Morena ^a | 2.896*** | -2.257*** | -2.121* | – |
| Ideología política: izquierda ^b | 0.366 | -0.0119 | -0.637 | -0.112 |
| Ideología política: derecha ^b | -0.443 | 1.264** | 0.0574 | -1.478 |
| Sexo: mujer | 0.100 | 0.201 | -1.805** | 1.972 |
| Edad: 18 a 30 años ^c | -0.423 | 1.213* | -0.693 | 2.037** |
| Edad: 40 a 60 años ^c | -0.246 | 0.318 | -0.557 | 1.948* |
| Edad: más de 60 años ^c | 0.00645 | 1.817*** | -2.929** | 0.818 |
| Escolaridad: media ^d | 0.921** | -0.560 | -1.761** | 0.0418 |
| Escolaridad: alta ^d | 1.056* | -0.564 | -2.412* | 1.593 |
| Interés por las campañas | 0.642 | -0.502 | -1.047 | 0.134 |
| Decisión de voto: mismo día | -0.129 | -1.409 | 0.804 | 2.613** |
| Decisión de voto: última semana | 0.0477 | -1.181 | -0.324 | 3.279 |
| Decisión de voto: mes antes | -0.289 | 0.0338 | -0.522 | 1.929* |
| Nivel de ingreso: bajo ^e | 2.200*** | -1.705* | -0.775 | -3.959*** |
| Nivel de ingreso: medio ^e | 1.454** | -2.153** | 0.715 | -3.663** |
| Desaprueba trabajo de EPN | 2.014*** | -1.415** | 1.420 | 2.187 |
| Debería de haber una distribución más equitativa de la riqueza | 3.388*** | -1.514 | -2.864** | – |
| La gente debería ocuparse de si misma y ser responsable de su propio éxito en la vida | -3.585*** | 2.130* | 3.339*** | – |
| Privatizar las empresas públicas | 0.569 | -3.041** | 3.116** | – |
| Reducir los impuestos aún si esto significa reducir los servicios del gobierno | -1.227*** | 1.795*** | 1.012* | -0.130 |
| Constante | -2.107 | 0.423 | -1.009 | -2.977 |
| Porcentaje de predicción | 85.2 | 91.27 | 93.62 | 94.77 |

^a Se utiliza como referencia sin identidad partidista.

^b Se utiliza como referencia ideología: centro.

^c Se utiliza como referencia Entre 30 y 40 años.

^d Se utiliza como referencia Escolaridad baja.

^e Se utiliza como referencia alto ingreso

^{***} $p < 0.01$, ^{**} $p < 0.05$, ^{*} $p < 0.1$

Fuente: Elaboración propia.

En el caso de si las empresas públicas deberían privatizarse o ser mantenidas bajo control estatal, llama la atención que los votantes priistas se decantan sobre esta última opinión (signo negativo y significativo), mientras que los votantes de Ricardo Anaya están por la privatización.

Finalmente, y en contraste, ambos grupos de votantes se inclinan por la reducción de impuestos, mientras que los votantes de Morena apuestan por lo opuesto.

Conclusiones

El artículo ha presentado cómo a partir de dos acontecimientos decisivos o coyunturas críticas, como lo fueron las reformas orientadas al mercado y el proceso de transición a la democracia, se constituyeron dos clivajes que determinaron la formación de preferencias y los resultados electorales en dos elecciones clave en la historia reciente de México: la elección presidencial del año 2000 y la elección presidencial de 2018.

El desarrollo del proceso de transición orientó las preferencias hacia un voto plebiscitario: sí o no a la continuidad del Partido Revolucionario Institucional; la noción de cambio carecía de sentido programático. Eso habría de cambiar a partir del año 2000. En un periodo de 18 años, el discurso y el curso de los acontecimientos descongelaron la división existente en torno a las capacidades (re)distributivas del Estado y el mercado.

De la mano del concepto de clivaje y de su operacionalización, hemos podido mostrar cómo estas divisiones en el electorado han deter-

minado las preferencias electorales en dos elecciones cuyos resultados produjeron gobiernos ideológicamente distantes entre sí.

Con el modelo multivariado se pudo establecer la importancia del voto por los distintos candidatos a la Presidencia en la elección del 2018, así como la importancia de las variables con que operacionalizamos la diversidad de orientaciones en torno al Estado y el mercado.

Queda pendiente indagar la presencia, en términos de conformación o activación, de nuevos clivajes en el electorado mexicano: los referidos a las distintas orientaciones normativas sobre temas como: matrimonio igualitario, interrupción legal del embarazo, consumo de mariguana, adopción por parejas homosexuales, entre otras.

Bibliografía

- Aguilar, L. (2007), *Gobernanza y gestión pública*, Fondo de Cultura Económica (FCE), México.
- Ai, R. (2018), *La política en México. ¿Consolidación democrática o deterioro?*, FCE, México.
- Ávila, J. (2006), *La era neoliberal*, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) / Océano, México.
- Bartolini, S., y P. Mair (1990), *Identity, Competition and Electoral Availability. The Stabilization of European Electorates 1885-1985*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Cavarozzi, M. (1996), *El capitalismo tardío y su crisis en América Latina*, Homo Sapiens Ediciones, Buenos Aires.
- Colomer, J., y R. Puglisi (2005), “Cleavages, Issues and Parties: A Critical Review of the literature”, en *European Political Science*, núm. 4, pp. 502-530.
- Collier, D., y R. Berins (1991), *Shaping the Political Arena, Critical Junc-tures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*, Princeton University Press, Princeton.
- De la Garza, E. (1996), “La reestructuración del corporativismo en Mé-xico”, en M. Cook, K. Middlebrook y J. Molinar (coords.), *En las*

- dimensiones políticas de la reestructuración económica*, Cal y Arena, México, pp. 402-433.
- Domínguez, J. (2009), "Conclusion. The choices of voters during the 2006 Presidential Election in Mexico", en J. Domínguez, C. Lawson, y A. Moreno (eds.), *Consolidating Mexico's Democracy, The 2006 Presidential Campaign in Comparative Perspective*, pp. 285-303, John Hopkins University Press, Baltimore.
- Domínguez, J., y J. McCann (1996), *Democratizing Mexico, Public Opinion and Electoral Choices*, Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Escalante, F. (2007), "Baile de máscaras. Conjeturas sobre el Estado en América Latina", en *Nueva Sociedad*, núm. 210, pp. 65-77.
- Esquivel, G., y F. Hernández (2009), "¿Cómo pueden las reformas propiciar el crecimiento en México?", en L. Rojas-Suárez (comp.), *Los desafíos del crecimiento en América Latina. Un nuevo enfoque*, Center for Global Development / FCE, México.
- García-Verdú, R. (2007), *Demographics, Human Capital and Economic Growth in Mexico: 1950-2005*, Banco Mundial, Washington.
- Gunther, R. (1955), *The Politics of Democratic Consolidation*, Johns Hopkins University Press, Londres.
- _____ (1986), "Los partidos comunistas en España", en J. Linz y J. Montero (coords.), *Crisis y cambio: electores y partidos en la España de los años ochenta*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, pp. 493-524.
- Gunther, R., y A. Mughan (1993), "Political Institutions and Cleavage Management", en R. Weaver y B. Rockman (coords.), *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad*, Brooking Institutions, Washington, pp. 272-301.
- Huntington, S. (1994), *La tercera ola. La democratización a fines del siglo XX*, Josefina Delgado (trad.), Paidós, España.
- Klesner, J. (2004), "The Structure of the Mexican Electorate: Social, Attitudinal, and Partisan Bases of Vicente Fox's Victory", en J. Domínguez, W. Cornelius, R. Ai, y K. Bruhn (coords.), *Mexico's Pivotal Democratic Election. Candidates, Voters and the Presidential Campaign of 2000*, Stanford University Press, Stanford, California, pp. 91-122.

- Labastida, J. (2001), "Legitimidad y cambio del régimen político en México", en J. Labastida, L. Paramio, y A. Camou (coords.), *Globalización, identidad y democracia. México y América Latina*, UNAM / Siglo XXI, México, pp. 170-128.
- Latinbarómetro (2022), "Datos por año", en *Latinbarómetro*, recuperado de <<https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>>.
- Lipset, S., y S. Rokkan (1967), "Cleavages Structures, Party Systems and Voter Alignments: An Introduction", en S. Lipset y S. Rokkan (coords.), *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*, Free Press, Nueva York, pp. 23-25.
- Luna, J. (2007), "Representación política en América Latina: el estado de la cuestión y una propuesta de agenda", en *Política y Gobierno*, vol. 14, núm. 2, pp. 391-435.
- Mershon Center for International Security Studies (2012), "Publicly Available Surveys", en *Comparative National Elections Project*, recuperado de <<https://u.osu.edu/cnep/surveys/surveys-through-2012/>>.
- Molinar, J. (1993), *El tiempo de la legitimidad*, Cal y Arena, México.
- Moreno, A. (1999), "Ideología y voto: dimensiones de la competencia política en México en los noventa", en *Política y Gobierno*, vol. 6, núm. 1, pp. 45-81.
- _____ (2002), "Ideología y voto: dimensiones de la competencia política en México en los noventa", en C. Elizondo y B. Nacif, *Lecturas sobre el cambio político en México*, FCE / Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México, pp. 45-81.
- _____ (2003), *El votante mexicano. Democracia, actitudes políticas y conducta electoral*, FCE, México.
- Morlino, L. (1991), "Los autoritarismos", en G. Pasquino (comp.), *Manual de Ciencia Política*, Alianza, Madrid.
- Paramio, L. (1998), "Sin confianza no hay democracia: electores e identidades políticas", Documento de trabajo 98-03, Instituto de Estudios Sociales Avanzados (CSIC), pp. 98-03.
- Pastrana, A. (2014), *La identificación partidista y su inestabilidad*, recuperado de <http://clepso.flacso.edu.mx/sites/default/files/clepso2014_eje3_pastranavalls.pdf>.
- Rodrik, D. (1997), "Democracy and Economic Performance", Harvard University Press, Harvard.

- Torcal, M., y P. Chhibber (1995), "Elites, *cleavages* y sistema de partidos en una democracia consolidada: España (1986-1992)", en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 69, pp. 7-38.
- Tornell, A. y G. Esquivel (2004), "The political economy of Mexico's Entry into NAFTA", en T. Ito y A. Krueger (coords.), *Regionalism versus Multilateral Trade Arrangements*, University of Chicago Press, Chicago.
- Zaller, J. (1992), *The Nature and Origins of Mass Opinion*, Cambridge University Press, Cambridge.

CLAROSCUROS DE LA CUARTA TRANSFORMACIÓN: LAS ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS EN LA CONSTRUCCIÓN DEL TREN MAYA

Alberto Espejel Espinoza

Mariela Díaz Sandoval

El objetivo de este artículo es identificar las características del uso de las Asociaciones Público-Privadas (APP) para la construcción y manejo de infraestructura pública bajo el gobierno de la Cuarta Transformación. Para ello se elabora un análisis de la utilización de este esquema en el macroproyecto Tren Maya, una de las obras insignes del gobierno de Andrés Manuel López Obrador (AMLO). El argumento central de este artículo es que, aun cuando las APP son un instrumento útil para impulsar el ambicioso plan de infraestructura del actual gobierno, éstas han sufrido cambios importantes al no privilegiar los tradicionales contratos de larga duración. Se concluye afirmando que el proyecto político enarbolado por el actual presidente del país explica, en parte, el viraje en la orientación de las APP.

Introducción

En el marco de la Conferencia de Prensa del Gobierno Federal, celebrada el 20 de julio de 2021, el presidente de la república, AMLO, afirmó que las APP han generado un gran daño al interés nacional, pues gracias a este tipo de contratos —a los que ha calificado de “leoninos”— se

construyeron obras de infraestructura pública a partir de acuerdos con el sector privado caracterizados por la corrupción y el influyentismo (Garduño y Becerril, 2021). Esta declaración es relevante debido a que, en términos discursivos, da cuenta de una ruptura con los gobiernos que le precedieron, los cuales aceptaron la participación cada vez más profunda del sector privado para la construcción y el manejo de bienes y servicios públicos. Sin embargo, el gobierno de la autodenominada *Cuarta Transformación* ha impulsado un ambicioso plan de infraestructura en donde destacan magnos proyectos, como la construcción del Tren Maya. Sobre esta obra, aunque en 2019 el entonces director del Fondo Nacional de Fomento al Turismo (Fonatur), Rogelio Jiménez Pons, informó que sería construida bajo el esquema de APP —es decir, por medio de la firma de contratos de larga duración en donde el sector privado financiaría la obra y, a su término, el gobierno aportaría el pago del 10% de la misma, para, en un plazo de 30 años, cubrir una renta por concepto de construcción y mantenimiento, además de intereses (Redacción *El Financiero*, 2019)—, el propio AMLO canceló esta posibilidad lanzando fuertes críticas al esquema.

Lo anterior no implica que el gobierno de AMLO haya prescindido de este tipo de acuerdos. Por lo tanto, en este artículo se afirma que en la actual administración tiene lugar una transformación en la utilización de las APP en proyectos de infraestructura, privilegiando la participación privada en el diseño y construcción de obras cuyo funcionamiento y mantenimiento quedará bajo la responsabilidad del gobierno. Se trata de un cambio impulsado por el proyecto político de AMLO, en donde se privilegia la rectoría del Estado en ciertos sectores. Dicho proyecto se ha configurado a lo largo de la trayectoria política de AMLO, y se caracteriza, además, por una abierta oposición a los procesos de privatización. Expuesto lo anterior, este artículo se estructura en cuatro apartados. En el primero se aborda brevemente la historia de las APP. En el segundo se profundiza en la evolución de dicho esquema en México. En la tercera sección se discute la transformación del Estado y de las APP en el contexto de la Cuarta Transformación. Finalmente, en el cuarto apartado se examinan las características de las APP en la construcción del Tren Maya, lo que permite afirmar que el proyecto político de AMLO ha ejercido un importante efecto en la reorientación de los contratos público-privados y en el desarrollo de infraestructura pública en el país.

Asociaciones Público-Privadas: un breve antecedente

Desde la década de 1980, las APP fueron promovidas por medio de contratos que posibilitan la participación del sector privado para generar bienes y servicios públicos, y que actualmente gozan de aceptación en gobiernos de izquierda y de derecha, así como en regímenes democráticos y autoritarios (Hinojosa y D'Medina, 2016). MirafTAB (2004) describe a las APP como el “caballo de Troya” del neoliberalismo, pues fueron concebidas —tanto por organismos financieros internacionales como por élites económicas y políticas— como potenciadoras del crecimiento económico. En este orden de ideas, en el debate académico también se ha afirmado que, tanto en las privatizaciones como en las APP, la preferencia del sector privado por la maximización de ganancias se superpone al interés público (Hall, 2015; Schamis, 1999). Al mismo tiempo, ante marcos regulatorios defectuosos, las APP son señaladas por perpetuar problemas presentes en el modelo tradicional de construcción de obra pública, como la corrupción, la opacidad, la discrecionalidad, la colusión y otras irregularidades en el proceso de asignación, implementación y evaluación (Engel, Fischer, y Galetovic, 2014).

Los primeros ejemplos de APP surgieron bajo los gobiernos conservadores de Ronald Reagan, en Estados Unidos, y de Margaret Thatcher en Reino Unido, países donde se utilizó este esquema para proveer servicios de salud, vivienda, transporte y educación. Desde ese momento, la difusión del esquema fue sorprendente: tan sólo entre 1990 y 2001 se impulsaron 2 500 proyectos en los países en vías de desarrollo, apoyados por una fuerte inversión del Banco Mundial (135 billones de dólares) (Verma, 2016). Hasta 2012, cerca de 30 gobiernos crearon instituciones encargadas de promover, implementar y monitorear los proyectos de APP (Díaz, 2017-2018; Siemiatycki, 2012; Siemiatycki y Farooqi, 2012).

Debido al fracaso de las privatizaciones (Hellman, Jones, y Kaufmann, 2000; Kaufmann *et al.*, 2000), las APP se convirtieron en una estrategia que políticos y gobiernos utilizan para defender la transferencia de bienes públicos al sector privado (Hodge y Greve, 2007). No obstante, es preciso indicar que las APP son una modalidad dentro de los procesos de privatización. La inversión privada —público-privada— implica la mercantilización de bienes y servicios públicos; se concibe al

usuario como cliente, más que como ciudadano portador de derechos (Grimsey y Lewis, 2007). Esto debido a que el Estado y la empresa privada tienen una naturaleza y objetivos distintos; mientras que el primero es guiado por el interés público, la segunda opera en busca de ganancias y acumulación del capital (Guerrero, 2001; Verma, 2016). En América Latina, las APP fueron impulsadas desde la década de 1980 para proveer infraestructura pública; sin embargo, la primera ley para regular el uso de las APP se aprobó hasta 2008 en Perú. Los países que continuaron con la aprobación de leyes para normar las APP fueron Chile en 2010, y México y Colombia en 2011 (*Boletín FAL*, 2020).

La evolución del esquema de participación público-privada en México

En México, la construcción de infraestructura y la gestión de servicios públicos vía APP han sido uno de los pilares en las administraciones posteriores a la alternancia democrática en el año 2000. Específicamente, en el sexenio del ex presidente Enrique Peña Nieto (EPN), en el *Plan Nacional de Desarrollo 2012-2018*, se estableció que en el impulso de infraestructura se privilegiaría el uso de las APP, permitiendo con ello una “amplia participación del sector privado” (*Diario Oficial de la Federación [DOF]*, 2013: 51). En el actual gobierno, encabezado por AMLO, político de centro-izquierda, también se ha priorizado la celebración de contratos público-privados entre los que destaca el Tren Maya, una de las obras más importante del sexenio, junto con la refinería Dos Bocas y el Corredor Transísmico (Forbes Staff, 2019a). Sin embargo, aunque las APP son un instrumento fundamental para la generación y manejo de bienes públicos, en esta administración es posible identificar variaciones sobre la penetración de la participación del sector privado, así como en los sectores en los que se privilegia el uso de los contratos público-privados.

Desde antes de contar con un marco normativo para regular las APP en México (la Ley de Asociaciones Público-Privadas), se impulsó la construcción de infraestructura carretera mediante el esquema de concesiones. Fue en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994),

del Partido Revolucionario Institucional (PRI), cuando se apostó por una fuerte estrategia para permitir la participación privada mediante la venta de activos estatales en distintos sectores, como el bancario, de telecomunicaciones y el carretero. En dicho gobierno se configuró un nuevo y poderoso conglomerado de actores económicos (Hogenboom, 2004) que participó activamente en la compra de empresas estatales.

El antecedente de las APP se encuentra en los Proyectos de Inversión de Infraestructura Productiva con Registro Diferido en el Gasto Público (Pidiregas), instrumento diseñado para promover la construcción de obra pública en el sector energético, tanto en la Comisión Federal de Electricidad (CFE), como en Petróleos Mexicanos (Pemex). Una vez concluidas dichas obras eran transferidas al sector público. En los Pidi-regas, el financiamiento de la obra proviene del sector privado; cuando ésta es ejecutada, el gobierno federal es responsable de asumir el costo de la obra y el interés correspondiente. Este modelo pronto se empleó para la construcción y el manejo de carreteras. Los posteriores gobiernos, independientemente de su pertenencia partidista, continuaron promoviendo las concesiones a contratistas, como una estrategia para la creación de infraestructura en distintos sectores mediante la participación de capital privado. Habría que situar esta decisión dentro de una tendencia global de recortes al gasto gubernamental, frente a la incesante necesidad de construir obra pública en distintos ámbitos, como la salud, las telecomunicaciones, la seguridad, la educación, la energía, etcétera (Cámara de Diputados LX Legislatura, 2007). Sin embargo, como se pretende demostrar aquí, las preferencias ideológicas de los gobernantes pueden tener un peso en la implementación y características de las APP.

En 2003, bajo el gobierno de Vicente Fox, se crearon los Proyectos de Prestación de Servicios (PPS) para permitir una amplia participación del sector privado en ámbitos tradicionalmente administrados en su totalidad por el Estado, como el hospitalario, el ferroviario, la construcción y el manejo de infraestructura vial y energética (electricidad y gas natural); el desarrollo de infraestructura y manejo de puertos marítimos y aeropuertos; la distribución y saneamiento del agua, así como las telecomunicaciones y el sector educativo. Los PPS son acuerdos contractuales para que el sector privado desarrolle servicios y obra pública, compartiendo con el sector público riesgos, recursos y recompensas, a fin de lograr

mayor eficiencia y garantizar el cumplimiento de los objetivos del bien público (López y Chávez, 2020).

De acuerdo con datos del Banco Mundial, México, Argentina, Brasil, China e India son considerados los *top five*, es decir, el conjunto de países dentro de las naciones en desarrollo que, desde 1991, realizaron millonarias inversiones para el desarrollo de APP. De éstos, México es el país que ha tenido un constante flujo de recursos, y en donde se han aprobado cambios constitucionales de gran envergadura, como la reforma a la Ley de Hidrocarburos, que permitió la inversión privada, vía APP, en Pemex y la CFE (Ruiz-Núñez *et al.*, 2016). De hecho, aunque de manera tardía, en diciembre de 2011 la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados aprobó el proyecto de decreto que dio paso a la Ley de Asociaciones Público-Privadas (Cámara de Diputados, 2011).¹ Ello junto con la aprobación de la Ley de Hidrocarburos en 2014, la Ley de Asociaciones Público-Privadas y otras normativas, como la Ley Minera y la Ley de Inversión Extranjera, tendentes a generar condiciones legales idóneas para la inversión privada (*Diario Oficial de la Federación [DOF]*, 2014).

Con la reforma a la Ley de Hidrocarburos, la Ley de Asociaciones Público-Privadas eliminó la restricción que impedía la inversión privada en el sector energético, tanto en la electricidad como en los hidrocarburos. Con la nueva Ley de Hidrocarburos se suprimieron los candados que impedían la participación privada en el sector energético, después de que, en 2008, Felipe Calderón impulsó, sin éxito, la aprobación de la reforma al Artículo 27 de la Carta Magna.²

La evolución del esquema de APP debe situarse en un contexto de profundos cambios financieros y políticos, entre los que destaca la transformación del Estado en sus distintas dimensiones. A partir de la crisis de la década de 1970, se configuró un consenso ideacional a favor

¹ La Ley de Asociaciones Público-Privadas se impulsó desde 2009 (Cámara de Senadores, 2009); sin embargo, no fue aprobada hasta diciembre de 2011.

² También en el gobierno de Calderón, y previo a la aprobación de la Ley de Asociaciones Público-Privadas, se anunció la construcción de 10 penales de máxima seguridad, cuyos contratos fueron adjudicados de manera directa a empresas sin experiencia en el sector carcelario (Espejel y Díaz, 2015).

del paradigma monetarista, lo que dio paso a la institucionalización del neoliberalismo (Babb, 2003; Centeno y Cohen, 2012). La llegada de la clase política tecnócrata al Poder Ejecutivo de México permitió el impulso en la gestión pública del paradigma que privilegió la participación del sector privado; el Estado adquirió la función de regulador. Para hacer frente a las consecuencias provocadas por la crisis de la deuda (es decir, al aumento de la pobreza y del déficit fiscal) (Lustig, 2002), Carlos Salinas de Gortari impulsó una profunda reingeniería constitucional dirigida a generar condiciones idóneas para permitir la participación de empresas privadas en la producción y distribución de bienes públicos (Babb, 2005). Los posteriores gobiernos dieron continuidad a la profundización del programa neoliberal por medio de las privatizaciones en sus distintas modalidades, incluidas las APP.

Sobre esto se afirma que los gobiernos a lo largo y ancho del mundo, con independencia de su preferencia ideológica, han impulsado las APP, a pesar de la firme creencia de que únicamente los políticos de derecha respaldan este tipo de contratos. Al respecto, de acuerdo con Hinojosa y D'Medina (2016), aun en los países desarrollados con gobiernos de izquierda se han impulsado las APP. En este sentido, es preciso analizar las condiciones que provocan que los gobiernos de izquierda decidan apostar por este tipo de acuerdos contractuales para la generación y provisión de servicios públicos. Por supuesto, es menos probable que los gobiernos de izquierda, más alejados del centro, decidan apoyar la utilización de APP; sin embargo, ello no es imposible. Lo anterior puede obedecer a restricciones presupuestales que impiden que el gobierno asuma en su totalidad el financiamiento de obras y servicios públicos. Sin embargo, las preferencias ideológicas y los liderazgos sí pueden imprimir diferencias en la profundización de la participación del sector privado en la creación de bienes públicos, así como en qué sectores debe permitirse la inversión privada.

*El Estado y las Asociaciones Público-Privadas
bajo el gobierno de Andrés Manuel López Obrador*

La participación privada en la generación de infraestructura y en el manejo de servicios públicos en México, específicamente mediante el es-

quema de APP, tiene su antecedente en el gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León con el uso de los *Pidiregas*, empleados para el financiamiento de proyectos a largo plazo tanto en Pemex como en la CFE. De manera paulatina, los contratos de tipo público-privado permearon las distintas áreas del funcionamiento del Estado. Ha sido tal la profundización del uso de las APP que todas las entidades del país cuentan con una ley en la materia, o bien normativas orientadas a regular la participación del sector privado vía PPS (Espejel y Díaz, 2015). Estados como Sonora, Yucatán, Hidalgo, Jalisco, Guerrero, Campeche y Guanajuato aprobaron sus respectivas legislaciones para permitir la inversión público-privada, inclusive antes de la aprobación de la Ley de Asociaciones Público-Privadas. Bajo la presidencia de Enrique Peña Nieto se promovió la inversión público-privada para la creación de infraestructura e investigación en materia agroindustrial, por medio del Fondo de Capitalización de Inversión del Sector Rural y, en particular, mediante el Fondo de Inversión de Capital en Agronegocios, cuyo objetivo fue la creación de recursos por medio de las aportaciones de inversionistas del sector privado, tanto del país como del extranjero (Díaz y Espejel, 2018).

Ahora bien, la llegada de AMLO al Gobierno de la República en diciembre de 2018 ha sido relevante: trajo cambios en la orientación del uso de las APP para la creación de infraestructura y servicios públicos. En su discurso público, AMLO ha defendido de manera reiterada la separación entre el poder económico y el poder político, como principal estrategia gubernamental para disminuir las desigualdades socioeconómicas (Espejel y Díaz, 2021). De igual forma, ha definido a su gobierno como “la Cuarta Transformación”, encargada de revertir los “agravios” llevados a cabo por las administraciones neoliberales. Al respecto, de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, el Estado deberá ser fortalecido y nunca sustituido por el mercado, a fin de cumplir los objetivos prioritarios del gobierno (Gobierno de México, 2019).

En ese sentido, destaca de manera particular el anuncio de la creación de Gas Bienestar, una empresa del Estado manejada por Pemex y encargada de la venta y distribución de cilindros de gas LP a precios bajos. Esta decisión surgió para contrarrestar el alza indiscriminada de precios en el mercado por parte de empresas y distribuidores privados (Carrillo, 2021). En definitiva, la creación de Gas Bienestar rompe, en

cierta medida, con una tendencia inaugurada en las administraciones anteriores, caracterizada por la privatización de activos estatales y por la profundización de la participación privada en tareas anteriormente exclusivas del Estado. Otra particularidad de la política de infraestructura y servicios del actual gobierno, es la participación de las fuerzas armadas en la construcción y operación de proyectos prioritarios, como ocurrió en el caso del Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles, ubicado en la Base Aérea Militar núm. 1 de Santa Lucía. Este hecho se suma al aumento de atribuciones que el ejército ha tenido en la administración de AMLO (García, 2020). Si bien la decisión de otorgarle mayores facultades a las fuerzas armadas ha recibido duras críticas, porque ello profundiza la militarización del país, el presidente de la república justifica esta medida con el argumento de que la presencia del ejército contribuye al ataque a la corrupción, una de sus principales promesas de campaña.³

Lo anterior no significa que el sector privado haya sido impedido de participar activamente en la generación de bienes y servicios públicos; sin embargo, sí implica la reorientación del esquema de APP, por cuanto se han puesto límites a la penetración de la participación y responsabilidades adquiridas por el sector privado. De hecho, magnas obras del gobierno —como el Tren Maya, la refinería Dos Bocas y el Corredor Transistmico— consideran la participación privada, aunque descartando contratos de larga duración tipo BOOT (*Build-Own-Operate-Transfer*) o esquemas similares (véase cuadro 1). En la siguiente sección se analizan las particularidades de la inversión privada vía APP en una de las obras más importantes del gobierno de AMLO: el Tren Maya. Se

³ Aunque la presencia del ejército en la construcción de obras de infraestructura ha sido criticada, al ser considerada una medida que otorga facultades desproporcionada a las Fuerzas Armadas (institución involucrada en violaciones graves a los derechos humanos, como lo es el caso de los 43 de Ayotzinapa), de manera reiterada, AMLO ha defendido su participación, afirmando que: “Con el personal militar se cuidan las instalaciones estratégicas de la nación, se cuida la Comisión Federal de Electricidad, se cuida Pemex, se evita el robo de hidrocarburos, se enfrenta al contrabando, se combate a la corrupción en los puertos y en las aduanas, se defiende la soberanía, se protege a migrantes y, por si fuera poco, las Fuerzas Armadas nos ayudan en la construcción de obras de infraestructura para el desarrollo del país” (López, 2022).

realiza un análisis de las características de las APP en el actual gobierno y se aporta información relevante sobre el papel que el Estado debe desempeñar en la presente administración.

*Tren Maya y Asociaciones Público-Privadas:
¿1 500 km de esperanza?*

El que los gobiernos de izquierda opten por políticas privatizadoras dependerá de múltiples factores, entre los que destacan las restricciones presupuestales para la generación de bienes y servicios públicos, así como la influencia del sector empresarial, que potencialmente podría beneficiarse con el impulso de dichos acuerdos contractuales. A su vez, la construcción de obra pública es la materialización más evidente de las acciones realizadas por un gobierno; por ello los políticos preferirán impulsar sus propios proyectos antes que velar por la continuidad de la infraestructura creada por sus antecesores (Engel *et al.*, 2014). Las obras desarrolladas en el marco de la Cuarta Transformación constituirán un legado tangible sobre el que, además, descansan las concepciones e ideas incrustadas en el proyecto lopezobradorista, en donde el Estado no debe ceder al sector privado áreas neurálgicas para su explotación.

Desde su anuncio, las obras insignia del gobierno de AMLO recibieron críticas por el impacto ambiental que indudablemente tendrán. En este sentido, llaman la atención dos casos: la refinería Dos Bocas y el Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles. En el primero, el Instituto Mexicano del Petróleo alertó sobre los riesgos de construir dicha obra en Paraíso, Tabasco. De hecho, tal alerta se dio a conocer en el *Análisis de Prefactibilidad Ambiental y Socioeconómica*, publicado en 2008, en donde se indicó que los riesgos ambientales de construir una refinería serían mayúsculos, principalmente por la destrucción de una amplia extensión de manglar (Forbes Staff, 2019a). Desde los actores partidistas también se criticó la decisión de construir la refinería en Tabasco. Por ejemplo, destacan políticos que apoyaron la Reforma Energética de 2013, como el panista Ricardo Anaya y el ex presidente Felipe Calderón Hinojosa.

CUADRO 1

Modelos de APP para la construcción de infraestructura pública

| <i>Modelo de apps</i> | <i>Características</i> |
|---|---|
| Diseño–Construcción (Design–Build) | Gobierno y contratista acuerdan el diseño y construcción. Al concluir, el Estado es responsable de la operación y mantenimiento de la instalación. |
| Operación–Mantenimiento (<i>Operate–Maintain</i>) | Por medio de un acuerdo con una duración de tres a cinco años, el contratista es el responsable de todos los aspectos vinculados con la operación y mantenimiento de un bien. |
| Construir–Mantener–Operar–Transferir (<i>Build–Own–Operate–Transfer</i>) | La obra es diseñada, financiada, operada y mantenida por el privado. Sin embargo, una vez concluido el periodo establecido en el contrato, la instalación es transferida al gobierno. |
| Construir–Operar–Transferir (<i>Build–Operate–Transfer</i>) | El contratista diseña, financia, opera y mantiene las instalaciones. El periodo en este tipo de acuerdos suele ser más corto que la vida útil de la instalación. |
| Diseño, Construcción, Financiamiento (<i>Design–Build–Finance</i>) y Diseño, Construcción y Operación (<i>Design–Build–Operate</i>) | En ambos modelos, el diseño y el financiamiento de la instalación corresponden al concesionario. Particularmente en el segundo modelo, el privado puede operar algunas funciones dentro de la instalación. |
| Diseño, Construcción, Financiamiento (<i>Design–Build–Finance–Operate</i>) y Diseño, Construcción, Operación y Mantenimiento (<i>Design–Build–Operate–Maintain</i>) | En ambos, el concesionario se encarga de diseñar, construir, financiar y operar la instalación. Dependiendo de las características contractuales, el privado puede mantener la propiedad del activo. |
| Concesión (<i>Concession</i>) | Se le otorga al concesionario el derecho para usufructuar todo el activo público. Este modelo es usualmente empleado para el manejo de carreteras y aeropuertos, sin embargo, los modelos incluidos en esta tabla también han sido utilizados para desarrollar infraestructura de comunicación terrestre. |
| Diseño–Poseer–Operar (<i>Design–Own–Operate</i>) | El contratista diseña, financia, construye, opera y mantiene el activo por un largo periodo de tiempo. Al término del acuerdo, el privado transfiere la propiedad al sector público. |

Fuente: Elaboración propia con base en Alborta, Stevenson, & Triana (2011); World Bank Group (2021); Espejel y Díaz (2020); Kwak, Chih, e Ibbs (2009); Keçi (2015); y Siemiatycki y Farooqi (2012).

En cuanto al Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles, opositores al gobierno de AMLO han señalado de manera reiterada que la cancelación del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (NAICM) ha supuesto un gran coste económico para el gobierno. Por ejemplo, el colectivo #NoMásDerroches (integrado por organizaciones como la Comisión Mexicana de Derechos Humanos, la Confederación Patronal de la República Mexicana, el Consejo General de Abogacía Mexicana, Mexicanos contra la Corrupción, y México Unido contra la Delincuencia) interpuso 147 juicios de amparo. De igual forma, empresas contratistas como GIA, Promotora y Desarrolladora Mexicana, S. A. de C. V. (Prodemex) y Grupo Carso promovieron recursos contra la cancelación de dicha obra (Paz, 2019).

Aunque AMLO ha atacado el esquema de APP, específicamente los acuerdos contractuales a largo plazo, en su toma de protesta como presidente se comprometió con el impulso de polos de desarrollo para que la población no migre desde sus comunidades en búsqueda de mejores oportunidades. Por lo tanto, la justificación del uso de las alianzas público-privadas descansa en el esperado impulso de este tipo de acuerdos en el desarrollo regional sustentable, así como en un supuesto aprovechamiento de la infraestructura pública (Espejel y Díaz, 2021; Secretaría de Comunicaciones y Transporte [SCT], 2019). Además, en este gobierno se impulsó un profundo plan de infraestructura a nivel regional, privilegiando a las entidades federativas que históricamente han sufrido de rezago económico (Abre Más los Ojos, 2018).

En particular, el Tren Maya, junto con el Corredor Multimodal Transistmico, forman parte de la estrategia del gobierno de AMLO para crear polos de desarrollo en el sur-sureste del país. Sin embargo, ambos proyectos rescatan las inquietudes de administraciones previas; por ejemplo, el Corredor Multimodal Transistmico encuentra sus antecedentes en el Plan Puebla-Panamá, que pretendía desarrollarse en el gobierno de Vicente Fox. El objetivo del Corredor Multimodal Transistmico, enmarcado dentro del *Plan para el Desarrollo del Istmo de Tehuantepec*, tiene como objetivo el desarrollo de infraestructura social y productiva con inversión público-privada, donde se llevarán a cabo:

- 1) la modernización del ferrocarril Istmo de Tehuantepec;

- 2) la ampliación y modernización de los puertos industriales de Coatzacoalcos, Veracruz, y de Salina Cruz, Oaxaca;
- 3) el desarrollo de vías carreteras —autopistas y caminos rurales—;
- 4) el mantenimiento y modernización del oleoducto, que tiene una extensión de 220 km;
- 5) el mantenimiento y la rehabilitación de refinerías en Minatitlán, Veracruz, y Salina Cruz, Oaxaca;
- 6) el desarrollo de centrales eólicas para la generación de energía, específicamente en Ixtepec, Oaxaca, y
- 7) la creación de infraestructura en materia de telecomunicaciones —fibra óptica— (Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos [Banobras], 2021b).

El Corredor Multimodal Transístmico es un proyecto de gran envergadura cuyo objetivo es facilitar el flujo de mercancías y otros bienes y servicios, e interconectar el golfo de México y el océano Pacífico; sin embargo, ha generado resistencia por parte de las comunidades, debido al impacto que generará el conjunto de obras que conforman este ambicioso plan de infraestructura (Clavijo, 2020).

Este corredor se encuentra conectado con el Tren Maya, el cual es la continuación del Tren Transpeninsular, magna obra que pretendía ser construida durante el gobierno de Enrique Peña Nieto. El Tren Maya es un megaproyecto cuyo propósito principal es interconectar las principales ciudades y sitios turísticos del sur-sureste por medio de un servicio de transporte y carga. Para tal propósito, en diciembre de 2018 el Gobierno Federal asignó el proyecto al Fonatur, dependiente de la Secretaría de Turismo (ST), y no a la Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes —antes llamada Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT)—, con lo que nuevamente en el sexenio de AMLO se marginó a esta dependencia, aun cuando entre sus facultades figuran la promoción, formulación y conducción “de políticas y programas para el desarrollo de las telecomunicaciones y transporte terrestre y aéreo, de acuerdo a las necesidades del país” (*Diario Oficial de la Federación [DOF]*, 2022). Recordemos que el gobierno de AMLO otorgó facultades al ejército para la construcción y el manejo de obra pública, relegando a la SCT. Sobre esta situación, Jorge Arganis Díaz Leal, titular de la SCT, afirmó:

En lo personal, considero muy importante que seamos los profesionales de la ingeniería civil quienes la dirijan [la SCT] y tengan en sus manos la responsabilidad de guiar su camino. Así lo he dicho y así lo considero, a lo mejor me corren por eso, porque ahora están de moda los ingenieros militares (Declaración de Jorge Arganis Díaz Leal publicada en Villanueva, 2021).

Esta situación muestra un cambio importante de la ingeniería institucional en la administración de AMLO y se halla en sintonía con el rol secundario que han adquirido los ministerios en su gobierno, con excepción de la Secretaría de Relaciones Exteriores —a cargo de Marcelo Ebrard—, debido a su papel en las gestiones para la adquisición de vacunas contra el covid-19. A la par que el debilitamiento de las secretarías de Estado, en el gobierno de la Cuarta Transformación las fuerzas armadas adquirieron un papel protagónico en el desarrollo de infraestructura pública. Cabe señalar que la participación del ejército en este tipo de tareas no es nueva; en los gobiernos de Felipe Calderón Hinojosa y Enrique Peña Nieto, la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) llevó a cabo 851 obras (Redacción *Obras*, 2021). Sin embargo, en el gobierno de AMLO, es llamativo el protagonismo de la Sedena y la Secretaría de Marina (Semar), dependencias a las que se le ha encomendado el control de todos los puertos, y de 36 de las 49 aduanas del país, para controlar el tráfico de gasolina y diesel (Raziel, 2021).

Bajo el gobierno de AMLO, a las fuerzas armadas se les asignó la construcción de obras de infraestructura, como el Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles y los tramos 5 norte, 6 y 7 del Tren Maya. Al respecto, Rogelio Jiménez Pons, funcionario que antecedió en la dirección del Fonatur a Javier May Rodríguez, justificó la decisión del presidente de la república con el argumento de que las fuerzas armadas serán las responsables de desarrollar el proyecto en las zonas donde el terreno es más accidentado, garantizando una disminución del costo y del tiempo previsto para la construcción de la obra (Redacción *Obras*, 2021). Por otro lado, el Fonatur es la dependencia responsable del proyecto del Tren Maya, en específico una de sus filiales: Fonatur Tren Maya S.A. de C.V. (anteriormente Fonatur Operadora Portuaria S.A. de C.V.). La SCT fue la encargada de asignar la obra a Fonatur Tren Maya S.A. de C.V., otorgándole facultades de construcción, operación y explotación. Esta transferencia de responsabilidades se efectuó el 21 de abril

del 2020; sin embargo, desde marzo de 2019 Fonatur Tren Maya S.A. de C.V. ya había adjudicado de manera directa los primeros contratos, específicamente para servicios de asesoría técnica e ingeniería básica (Clavijo y Castrejón, 2020).

El Tren Maya, como parte de los *30 Proyectos y Programas Prioritarios del Gobierno Federal* (Gobierno de México, 2021), comprende: 1) la construcción de vías ferroviarias; 2) el equipamiento de trenes y otro tipo de material rodante; 3) la instalación de señalización y de sistemas de telecomunicaciones y seguridad; 4) la construcción de estaciones, y 5) la prestación del servicio de pasajeros y de carga (Banobras, 2021a). Se trata de un proyecto que contempla el diseño, la construcción, el equipamiento, el mantenimiento y la operación del tren, con una inversión de 139 000 000 000 de pesos. Este macroproyecto, definido así por el propio Gobierno Federal, se desarrolla en los estados de Campeche, Chiapas, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán (véase la imagen 1).

Esta obra consta de siete tramos que fueron asignados tanto a empresas constructoras como a las fuerzas armadas. Sin embargo, en 2018 se consideró el desarrollo del proyecto, en su totalidad, por medio de contratos de APP, en específico bajo la modalidad *BOT*, *BOOT* (y sus variantes), considerados en la Ley de Asociaciones Público-Privadas, en donde se establece que el contratista y el gobierno participarán en el financiamiento del proyecto, en una relación contractual de largo plazo.

De acuerdo con una investigación elaborada por la organización no gubernamental Proyecto sobre Organización, Desarrollo, Educación e Investigación (PODER), en primera instancia se consideró que el gobierno federal aportaría 10% del costo de la obra, mientras que los contratistas invertirían el 90%; no obstante, este esquema fue descartado por AMLO en 2019, bajo el argumento de que el Gobierno Federal absorbería el costo total del financiamiento de la obra. Esta situación va de la mano con la crítica férrea que AMLO ha dirigido hacia las APP y, en general, contra los procesos de privatización iniciados en la década de 1980 (Espejel y Díaz, 2021). Empero, la obra contempla la utilización de distintos esquemas de APP que excluyen la participación privada en el largo plazo. Esto es importante, pues permite comprender el proyecto político de AMLO y, en particular, el papel que debe desempeñar el Estado en su gobierno, así como los sectores y la penetración de las APP.

IMAGEN 1
Trazo del Tren Maya



Fuente: Mapa elaborado por Fonatur (2021b).

Desde el inicio de su trayectoria política, AMLO se opuso firmemente a las privatizaciones en sus diferentes modalidades. En particular, destaca su oposición al intento de liberalizar el sector energético en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari. De igual forma, en el gobierno de Ernesto Zedillo se opuso al anuncio de la venta de plantas petroquímicas de Pemex, situación que motivó una serie de protestas lideradas por el actual presidente de la República (Espejel y Díaz, 2021). Más allá de su consabida trayectoria política, mientras fungió como jefe de Gobierno del Distrito Federal, AMLO se opuso a que el sector privado participara en la comercialización del agua, por lo que promovió la modificación de la Ley de Aguas del Distrito Federal, convirtiendo al Sistema de Agua del Distrito Federal (ahora Sistema de Aguas de la Ciudad de México) en una entidad pública con total control sobre sus activos, inversión, tarifas, operación y mantenimiento del vital líquido (Rosales, 2014). Lo anterior es importante porque da cuenta de decisiones gubernamentales con un claro sello lopezobradorista; en otras palabras: el sector privado puede quedar marginado de invertir en ciertos sectores o proyectos en los que estaba habituado a participar en sexenios anteriores. Se trata de una visión sobre la función que debe cumplir el Estado en la sociedad, así como de la preferencia por revertir o poner en cuestión grandes obras de infraestructura iniciadas en sexenios anteriores, como las prisiones que, en el gobierno de Felipe Calderón, se construyeron con capital privado, o bien de la cancelación del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, magna obra de infraestructura y servicios iniciada en el sexenio de Enrique Peña Nieto.⁴

⁴ Entre las características de los arreglos contractuales para la construcción y operación del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (NAICM) destacó su larga duración (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE], 2015). Al respecto, de acuerdo con datos de la SCT, el modelo de financiamiento del NAICM comprendería una participación del 60% del Gobierno Federal, mientras que el 40% de recursos provendrían del sector privado, “a través de una combinación de créditos bancarios y emisiones de bonos de largo plazo de los mercados internacionales de capital” (SCT, 2016: 31). Para 2021, la ASF informó que la cancelación del NAICM tuvo un costo de 331 mil 996 millones 517.6 mil pesos, es decir, 232% mayor a lo previsto por el Gobierno Federal (Noguez, 2021); no obstante, la propia institución tuvo que

Es indiscutible la importancia del peso ideológico de AMLO, el cual se hizo evidente en el proceso electoral 2020-2021. No es casual que los tres partidos que intentaron, sin éxito, obtener el registro —Partido Encuentro Solidario (PES), Fuerza por México, y Partido Redes Progresistas de México (RSP)— mostraran una gran inclinación hacia el proyecto lopezobradorista, donde el reforzamiento del Estado, específicamente en el aumento de sus capacidades, fue un postulado reiterado en sus respectivas plataformas electorales. Dicha situación contrasta con lo acontecido en la elección de 2012, momento en que fuerzas políticas como el Partido Nueva Alianza (PNA) —y en particular su candidato presidencial, Gabriel Quadri— propusieron la privatización de los sectores penitenciario y energético. Por su parte, Enrique Peña Nieto impulsó con éxito la reforma a la Ley de Hidrocarburos, que si bien no implicó la venta del activo estatal —es decir, de las instalaciones de Pemex y la CDF—, sí favoreció otras modalidades de privatización, como el uso de APP (Díaz, 2021).

De hecho, es pertinente recordar la oposición de AMLO a continuar otorgando concesiones de minería a cielo abierto, contraponiéndose a los gobiernos que le antecedieron. Como anteriormente se afirmó, esto no implica una negativa a permitir la participación privada en la generación de bienes públicos mediante otras modalidades. Esta postura fue configurándose a lo largo de su trayectoria política, particularmente después del proceso electoral de 2006, coyuntura en la que mantuvo un discurso más agresivo en contra del sector privado. Después de esa elección, y ante la desconfianza que generaba su proyecto político, AMLO adquirió un aprendizaje estratégico que se hizo palpable en la moderación de su discurso en torno a la relación entre Estado y mercado (Díaz y Espejel, 2020).

Sobre el Tren Maya, la participación de grandes empresas constructoras ha generado sospechas; se ha llegado a afirmar que, contrariamente

desmentir tal cifra, una vez que AMLO calificó como exagerados tales datos. Finalmente, la ASF corrigió la información presentada en febrero de 2021, concluyendo que la cancelación del proyecto tuvo un costo de 113 mil 327 millones de pesos (Redacción *El Economista*, 2021).

a su discurso en contra del neoliberalismo, sus proyectos de infraestructura se caracterizan por la depredación ambiental y social, así como por el negocio a favor de poderosas empresas privadas. Sin embargo, para AMLO, tanto las privatizaciones como las APP, en particular los contratos a largo plazo que comprometen la transferencia de recursos públicos a empresas privadas, son inadmisibles en su proyecto de país y Estado. Sobre las APP, en el caso de México, la Ley de Asociaciones Público-Privadas, aprobada en 2011, define este tipo de contratos como proyectos que comprenden una relación de largo plazo entre el sector privado e instituciones del sector público, con el objetivo de prestar servicios a este último (Ley de Asociaciones Público-Privadas, 2016). Sin embargo, en la discusión académica se considera que las APP pueden tomar la forma de contratos de corto o largo plazo, en donde el sector privado desarrolle una obra y/u ofrezca servicios al sector público (Alborta, Stevenson, y Triana, 2011). En términos generales, las APP pueden ser empleadas en todos los sectores a través de las siguientes modalidades:

- 1) Acuerdos de gestión y operación: se adjudica al contratista la gestión de actividades (la provisión de servicios a llevarse a cabo en un periodo que oscila entre dos y cinco años).
- 2) Arrendamientos: con algunos aspectos similares a la concesión, estos contratos tienen una duración que va de los ocho a los 15 años, y contemplan el mantenimiento y operación, así como la prestación de un servicio a usuarios. Una parte de los ingresos son destinados a la institución del sector público por concepto de arrendamiento, mientras que el privado conserva el resto.
- 3) Concesión: refiere a APP de pago de usuarios, es decir, se le otorga al concesionario los derechos de utilizar todo el activo, manteniendo el control de las ganancias. Se utiliza para el diseño, rehabilitación, ampliación, construcción, financiamiento, mantenimiento y operación de servicios a usuarios. Un ejemplo son las concesiones carreteras y aeroportuarias.
- 4) Proyectos de Construcción-Operación-Traspaso (Build-Operate-Transfer) y Proyectos de Diseño-Operación-Construcción (Design-Build-Operate): como se muestra en el cuadro 1, este

tipo de APP tiene una gran variedad de modalidades, y en términos generales se caracterizan porque el concesionario o entidad privada se encarga del diseño, construcción, mejoramiento y optimización de un bien público. Este tipo de acuerdos público-privados son los que privilegia la Ley de Asociaciones Público-Privadas, al tratarse de contratos cuya duración va de los 20 a los 30 años. No obstante, la duración puede variar, pudiéndose tratar de contratos que únicamente comprendan el diseño y la construcción de la obra de infraestructura. Un ejemplo de este tipo de contratos es la construcción y el manejo de las prisiones adjudicadas de manera directa en el 2010, así como la creación de hospitales de alta especialidad a nivel federal y estatal.

- 5) Cooperativas: son acuerdos con un objetivo común establecidos entre organizaciones comunitarias o de la sociedad civil e instituciones públicas, ya sean gobiernos o instancias de desarrollo.
- 6) Asociación al riesgo compartido: el privado y el sector público comparten riesgos, costos y ganancias. Un ejemplo es la creación de compañías para construir obras de infraestructura (Díaz, 2017-2018; World Bank Group, 2021).

En cuanto al Tren Maya, si bien no se establecieron contratos a largo plazo, el sector privado puede participar por medio de APP. El gobierno federal define el diseño y la construcción como un acuerdo por obra determinada (Banobras, 2021b); no obstante, en la literatura especializada, este tipo de relación sí puede catalogarse como un contrato de APP (Keçi, 2015; World Bank Group, 2021). En este orden de ideas, el Tren Maya comprende la construcción de siete tramos: Tramo 1 Palenque-Escárcega; Tramo 2 Escárcega-Calkini; Tramo 3 Calkini-Izamal; Tramo 4 Izamal-Cancún; Tramo 5 Norte Cancún-Playa del Carmen; Tramo 5 Sur Playa del Carmen-Tulum; Tramo 6 Tulum-Bacalar; y Tramo 7 Bacalar-Escárcega (Fonatur, 2021b). Los tramos 5 norte, 6 y 7 fueron asignados al ejército, mientras que los tramos 1, 2, 3 y 4 se adjudicaron a empresas privadas. En cuanto al tramo 5 norte, se lanzó una licitación pública en la que la empresa BlackRock presentó una propuesta; sin embargo, ésta fue rechazada, debido a que pretendía

establecer un contrato de APP de larga duración, comprometiendo al gobierno a realizar un pago anual por 2 275 millones de pesos más Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA), así como un pago por concepto de financiamiento de 11 650 000 000 millones de pesos (Caso, 2020). Esta situación es importante, pues permite identificar el viraje en el uso de las APP, al rechazar el establecimiento de contratos de largo plazo, que pueden involucrar ya sea el pago anual, o bien que el gobierno ceda al sector privado el usufructo de las ganancias por un tiempo determinado, tal como ocurre con las concesiones carreteras. El trazo del Tren Maya contempla la instalación de 19 estaciones y 11 paraderos, en donde las comunidades de dichas zonas podrán ofrecer sus productos: con ello se impulsará el turismo comunitario (Fonatur, 2021b) (véase imagen 1). Sin embargo, el tramo 5 tuvo una modificación importante; en primera instancia se anunció que éste se construiría por un paso elevado sobre la carretera federal 307 Playa del Carmen-Tulum. No obstante, en enero de 2021 el Fonatur informó que el tramo 5 se construirá en la selva, específicamente sobre un frágil ecosistema conformado por cuevas y cenotes (Zamorano, 2022).

Para el desarrollo de la infraestructura en los tramos asignados a contratistas privados, se establecieron acuerdos APP bajo la modalidad de Diseño-Construcción (DC o DB por sus siglas en inglés). Para la construcción de infraestructura pública, este tipo de APP implica que el gobierno asigna un contrato a una empresa privada para el diseño y la construcción de la obra; una vez concluida, el Estado es el responsable del manejo de la misma. La modalidad DB ejemplifica un tipo de relación en la que el sector privado no tiene responsabilidades en el manejo posterior de la obra, como sí ocurre con otros modelos. La variación en las distintas modalidades de APP para la construcción de infraestructura pública reside en el grado de participación del sector privado, en la duración de los contratos, así como en la distribución de riesgos que varían según la modalidad. Existe una discusión en torno a la tipología de APP; sin embargo, en el cuadro 1 se destacan algunos de los principales modelos para el desarrollo de infraestructura pública.

Los tramos del Tren Maya construidos con participación de la iniciativa privada responden a la modalidad DC; es decir: una vez concluida la

obra, ésta es transferida al Estado para su manejo, operación y explotación. Para establecer un parámetro de comparación, las prisiones construidas por medio de APP fueron asignadas, vía adjudicación directa, por un periodo de 22 años, en los que el gobierno está obligado a pagar a contratistas privados una renta por el diseño, construcción, operación y mantenimiento del bien público (Espejel y Díaz, 2020). En este sentido, se trata de una participación en la que el sector privado es responsable de desarrollar la infraestructura, lo cual se distingue de la tenencia que permeó la construcción de megaproyectos de obra pública en sexenios anteriores.

El proyecto del Tren Maya es de tal envergadura que, en el proceso de licitación, así como en la preparación del proyecto para la construcción, se contó con la participación de empresas y constructoras de carácter internacional. Por ejemplo, en 2018 se anunció que la elaboración del plan maestro (el proyecto jurídico, técnico y administrativo) correspondería a las empresas *PricewaterhouseCoopers* (PWC) y *Steer Davies* (Redacción *Animal Político*, 2019). De igual forma, como se aprecia en el cuadro 2, para el desarrollo de los tramos en los que participa la iniciativa privada se asignaron contratos, vía concurso público, a grandes constructoras, como la española Mota-Engil, que ha participado en otras obras de infraestructura en México, no sin cuestionamientos sobre su desempeño (La W Radio, 2019) así como la compañía estatal china *China Communications Construction Company Limited* (CCCC), que hace algunos años fue acusada de prácticas fraudulentas en otros países —en 2009, el Banco Mundial inhabilitó por ocho años a esta empresa, acusándola de fraude y soborno en la construcción de una autopista en Filipinas— (Chaudhury, 2019).

Por su parte, la Operadora CICSA ganó el contrato para el Tramo 2 Escárcega-Calkini; esta constructora forma parte del Grupo Carso, propiedad de Carlos Slim, a quien se le han adjudicado varias obras de infraestructura por medio de su empresa IDEAL, con resultados cuestionables, como lo fue la Línea 12 del Metro de la Ciudad de México (Zepeda, 2013). La constructora ICA, que recientemente sufrió graves problemas financieros, también ha participado en múltiples obras, siendo a su vez beneficiaría del rescate carretero de 1997 (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, 2004; Ocaranza, 2018). A lo anterior se

suman las críticas de instancias multilaterales, como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la cual se manifestó sobre el incumplimiento de estándares para llevar a cabo la consulta a comunidades que se verán afectadas con la construcción del Tren Maya (Forbes Staff, 2019b; ONU, 2019).

Es necesario señalar que, en México, la participación del sector privado en la provisión de bienes y servicios públicos tiene lugar en un contexto de evidente debilidad institucional, así como en un ambiente de corrupción que ha permitido la propagación de prácticas como la opacidad, la colusión, los conflictos de interés y el sobreprecio de los proyectos (Casar, 2015), aun cuando la eficiencia destaca entre los pretendidos beneficios del uso de las APP. De hecho, este esquema y, en general, las privatizaciones, encuentran justificación en el paradigma de la Nueva Gestión Pública, desde donde se presumen cualidades positivas, como la eficiencia, la competitividad y la calidad en el manejo y distribución de bienes (Appuhami, Perera, y Perera, 2011; Guerrero, 2004). No obstante, de acuerdo con Chen, Hubbard, y Liao (2012), en entornos con débil institucionalidad, las APP pueden provocar externalidades negativas.

En la experiencia mexicana, aunque se cuenta con marcos normativos para regular los procesos de adjudicación de obra pública, la impunidad, la corrupción y la opacidad persistentes son obstáculos que inciden en la distribución ineficiente de bienes públicos. De igual forma, la Ley de Asociaciones Público-Privadas da lugar a decisiones discrecionales, pues contempla la figura de la “adjudicación directa”, que en sexenios anteriores permitió otorgar contratos a empresas que desarrollaron obras con sobrecosto y excediendo el periodo estipulado para su terminación. En este contexto, la adopción de alternativas en donde se privilegia el financiamiento con capital privado está lejos de representar una ventaja frente al modelo tradicional de construcción de obra pública. No obstante, aunque en el gobierno de AMLO el uso de las APP sufrió cambios, uno de los problemas más graves es que la opacidad en el desarrollo de obra pública persiste (*Diario Oficial de la Federación*, 2021).

CUADRO 2
Tramos construidos con *aprticipación privada*

| Tramo | Contratista | Características de la APP | Fecha de asignación | Tipo de asignación | Monto |
|--|--|---|---------------------|--|----------------------|
| Tramo 1 Palenque- Escárcega (227 km) | Mota-Engil, <i>China Communications Construction Company Limited</i> (CCCC) Grupo Cosh S.A. de C.V Eyasa y Gavil Ingeniería S.A. | APP del tipo DC. Elaboración del proyecto ejecutivo, rehabilitación del Tramo 1, construcción de vías y de la plataforma del tren. | 30 de abril de 2020 | Licitación pública | \$ 15 538 133 056.80 |
| Tramo 2 Escárcega- Calkini (235 km) | Operadora CICSA S.A. de C.V. y FCC Construcción S.A. | APP de tipo DC. Elaboración del proyecto ejecutivo, suministro de materiales, así como la construcción de plataforma y vía férrea del Tren. | 12 de mayo de 2020 | Licitación pública | \$ 18 553 738 338.84 |
| Tramo 3 Calkini-Izamal (157.2 km) | Construcciones Urales, S.A. de C.V. GAMII Ingeniería e Instalaciones, S.A. de C.V y AZVI, S.A.U. | APP de tipo DC. Elaboración del proyecto ejecutivo, el suministro de materiales y la construcción y vía férrea del Tren. | 25 de mayo de 2020 | Licitación pública | \$ 10 192 938 694.58 |
| Tramo 4 Izamal-Cancún (223 km) | Grupo ICA y Consorcio del Mayab, S.A. de C.V | APP de tipo DC. Elaboración del proyecto ejecutivo, el suministro de materiales y la construcción y vía férrea del Tren. | | Adjudicación directa bajo el argumento de que el contratista tiene la concesión de la autopista federal 180D | \$ 29 985 373 806.71 |
| Tramo 5 Cancún-Tulum (129 km) | <i>Blackrock</i> México Infraestructura II, S. de R.L. de C.V. | | | Desierto | \$ 17 359 410 936.55 |
| Monto total que será transferido a la iniciativa privada | | | | | \$ 91 629 594 833.48 |

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Grupo Carso (2020), Fonatur (2020a, 2020b, 2021a), Clavijo y Castrojón (2020), Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena), y Fondo Nacional de Fomento al Turismo (Fonatur) (2021), y Forbes staff (2021).

En cuanto a la distribución de riesgos, existe controversia sobre los efectos negativos de las APP. Al respecto, Miraftab (2004: 91) indica que la literatura en torno a las APP debe leerse con reservas, pues un conjunto considerable de trabajos ha sido financiado por organismos multilaterales de desarrollo. Dichas investigaciones parten de una supuesta equidad entre gobierno y las contrapartes privadas; no obstante, en países pobres, esta relación es visiblemente asimétrica. Otra veta de investigación aborda el comportamiento rentista y las prácticas ilegales y corruptas que pueden acompañar sus procesos de licitación e implementación en las APP (Osei-Tutu *et al.*, 2010; Scribner, 2011). Aunque no es prudente afirmar que el desempeño del esquema de APP siempre será igual, con independencia del contexto en que se implementen, se ha sostenido que cuanto más profunda es la participación del sector privado, más riesgos pueden generarse. Al respecto se afirma que cuanto más profunda es la participación del sector privado en el desarrollo de proyectos de infraestructura, el nivel de riesgo tiende a incrementarse, ya que es el sector público el que debe asumir los costos en caso de una inadecuada construcción y manejo del bien. Se trata de un argumento que puede ser discutible; sin embargo, el entorno institucional, así como el apego a la legalidad por parte del sector público y el privado, entre otros elementos, cumplirán un papel importante en el manejo eficiente de la obra de infraestructura (Keçi, 2015; Little, 2011; Scribner, 2011; Siemiatycki, 2012).

Indudablemente, la preferencia por contratos de APP en los que el sector privado tiene responsabilidad por un periodo determinado, específicamente en la construcción de la obra, marca un cambio importante en la utilización de este esquema de articulación entre sector público y privado. Además, permite dar cuenta de la postura de AMLO en torno a las APP y, en particular, sobre el papel del Estado en la generación de bienes públicos, así como en qué sectores se justifica la inversión de recursos públicos. A la vez, el análisis del uso de las APP en el diseño y construcción del Tren Maya hace posible conocer hasta qué grado la participación del sector privado es justificable en el proyecto lopezobra-dorista, al descartar proyectos a largo plazo.

Conclusiones

Las APP son un recurso al que gobiernos de todo el mundo han recurrido para la creación y distribución de bienes y servicios públicos. Se trata de una modalidad de participación del sector privado cercano a las privatizaciones, aunque con diferencias importantes. Una de ellas es que las APP no comprometen la venta del activo estatal, como sí ocurre con la privatización; no obstante, pueden involucrar acuerdos de largo plazo en los que el sector privado adquiere responsabilidades que contemplan el diseño, la construcción, el manejo y/o mantenimiento de un bien público.

En México, a partir de la segunda mitad de la década de 1990, comenzó la rápida difusión del esquema de APP, logrando su penetración en una variedad de sectores públicos. Conforme transcurrieron los años, las APP se consolidaron como un recurso para el desarrollo de obras de infraestructura en los gobiernos posteriores a la alternancia electoral del 2000. Sin embargo, el triunfo de AMLO supone una transformación en la utilización de las APP. Lo anterior responde al proyecto político que el actual presidente de la República ha configurado a lo largo de su trayectoria política, permeado por una clara oposición a los procesos de privatización que comenzaron a impulsarse en la década de 1990. En particular, su abierta oposición a la liberalización del sector energético contribuyó a la construcción de un proyecto político al que en este artículo denominamos *lopezobradorismo*, es decir, la abierta oposición a la participación del sector privado en funciones tradicionalmente desempeñadas por el Estado.

Aunque el aprendizaje que AMLO adquirió como parte de su experiencia en la lucha por la Presidencia de la República, le obligó a moderar su discurso en torno a la participación del sector privado, una vez al frente del Poder Ejecutivo aún muestra visos de su férrea oposición a las privatizaciones. Un ejemplo de ello es el viraje en el uso de las APP; mientras que en los sexenios que le precedieron éstas representaron el recurso principal para la construcción de obra pública, bajo su gobierno, aunque no se ha negado la participación del sector privado por esta vía, se impusieron límites, tanto en el grado de participación como en los sectores en los que éste puede participar. Un ejemplo de ello es la cons-

trucción del macroproyecto del Tren Maya, que en primera instancia contempló la firma de contratos de APP de larga duración; no obstante, el gobierno de AMLO reviró, argumentando que los contratos que comprometen por varios años el pago de recursos millonarios han estado plagados de corrupción.

La crítica a las APP llevó a AMLO a cuestionar magnas obras de infraestructura, como las prisiones y los hospitales. Precisamente en noviembre de 2020, AMLO manifestó su oposición a continuar con los contratos de APP en las prisiones de máxima seguridad en México. Sin embargo, al realizar un análisis detallado de sus proyectos prioritarios, y de los dos paquetes de proyectos de infraestructura con inversión privada bajo su administración, donde se contempla la utilización de APP en diferentes modalidades, es posible sostener que, además de apostar por un determinado modelo de contratos de colaboración público-privada, su gobierno preferirá revertir proyectos en sectores en los que se concibe al Estado como el único proveedor.

A pesar de los límites impuestos a la penetración del sector privado, persisten las críticas por seguir favoreciendo a grandes consorcios que se vieron beneficiados en sexenios previos. Por otra parte, dos tramos del Tren Maya serán construidos por las fuerzas armadas, situación que abona al debate en torno a las facultades que la actual administración le ha otorgado a la Semar y a la Sedena. Finalmente, es posible afirmar que somos testigos de una transformación política y económica en donde las APP de larga duración son cuestionadas. Sin embargo, ello no significa que las obras de infraestructura de la actual administración no estén exentas de riesgos económicos, ambientales y sociales.

Bibliografía

Abre Más los Ojos (2018), *Pejenomics vol. II*, en *ISSUU*, México, recuperado de <<https://bit.ly/37m90bI>>.

Alborta, G., C. Stevenson, y S. Triana (2011), *Asociaciones público-privadas para la prestación de servicios. Una visión hacia el futuro*, Banco Interamericano de Desarrollo, recuperado de <<https://bit.ly/2VspigF>>.

- Appuhami, R., S. Perera, y H. Perera (2011), "Management Controls in Public-Private Partnerships: An Analytical Framework", en *Australian Accounting Review*, vol. 21, núm. 1, pp. 64-79, recuperado de <<https://doi.org/10.1111/j.1835-2561.2010.00122.x>>.
- Babb, S. (2003), *Proyecto México: los economistas del nacionalismo al neoliberalismo*, Fondo de Cultura Económica (FCE), México.
- Babb, S. (2005), "Del nacionalismo al neoliberalismo: el ascenso de los nuevos Money Doctors en México", en *Políticas de economía, ambiente y sociedad en tiempos de globalización*, pp. 155-172, recuperado de <<https://bit.ly/3irnhuk>>.
- Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Banobras) (2021a), "Macroproyecto: contratos para el diseño, construcción, equipamiento, mantenimiento y operación del Tren Maya", en *Proyectos México*, México, recuperado de <<https://bit.ly/3ytholS>>.
- _____ (2021b), "Megaproyectos: Programa para el Desarrollo del Istmo de Tehuantepec (PDIT)", en *Proyectos México*, recuperado de <<https://bit.ly/2VC9XKk>>.
- _____ (2021c), "Marco legal", en *Proyectos México*, recuperado de <<https://www.proyectosmexico.gob.mx/marco-legal/>>.
- Boletín FAL (2020), *Public-private Partnerships Under the "People-First" Approach*, boletín 383, núm. 7, en Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), recuperado de <<https://bit.ly/3AaGCWz>>.
- Cámara de Diputados LX Legislatura (2007), *Pidiregas: un estudio general*, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, México.
- Cámara de Diputados LXI Legislatura (2011), *Diario de los Debates*, año III, sesión núm. 38, en *Crónica Parlamentaria*, recuperado de <<https://bit.ly/3Af9ihg>>.
- Cámara de Senadores LXI Legislatura (2009), *Diario de los Debates*, año I, sesión núm. 23, en *Crónica Parlamentaria*, recuperado de <<https://bit.ly/3io2IPc>>.
- Carrillo, E. (2021), "Andes Manuel López Obrador (AMLO) responde a alza del gas LP: anuncia creación de Gas Bienestar", en *Forbes México*, recuperado de <<https://bit.ly/3isA2ow>>.

- Casar, M. (2015), *México: anatomía de la corrupción*, Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) / Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), México.
- Caso, D. (2020), “Rechazamos propuesta de BlackRock para tramo 5 del Tren Maya para no adquirir deuda, explica AMLO”, en *El Financiero*, recuperado de <<https://bit.ly/2WZBSEZ>>.
- Centeno, M., y J. Cohen (2012), “The Arc of Neoliberalism”, en *Annual Review of Sociology*, vol. 38, pp. 317-340, recuperado de <<https://doi.org/10.1146/annurev-soc-081309-150235>>.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) (2004), “Costo financiero del programa de apoyo para el rescate de autopistas concesionadas”, en *CEFP*, recuperado de <<https://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0152004.pdf>>.
- Clavijo, I. (2020), *Corredor del Istmo de Tehuantepec. Las Asociaciones Público Privadas y sus impactos territoriales en México*, Proyecto sobre Organización, Desarrollo, Educación e Investigación (PODER), Ciudad de México, recuperado de <<https://bit.ly/3rWjng0>>.
- Clavijo, I., y D. Castrejón (2020), *El tren de las élites. Empresas beneficiadas y proyectos energéticos en el sureste*, PODER, Ciudad de México.
- Chaudhury, D. (2019), “The World Bank bans Chinese companies again for financial crimes”, en *The Economic Times*, recuperado de <<https://acortar.link/AikRhF>>.
- Chen, C., M. Hubbard, y C.-S. Liao (2012), “When Public-Private Partnerships Fail”, en *Public Management Review*, vol. 15, núm. 6, pp. 839-857, recuperado de <<https://doi.org/10.1080/14719037.2012.698856>>.
- Dagnino, E., A. Olvera, y A. Panfichi (2006), *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, Programa Interinstitucional de investigación-Acción sobre Democracia, Sociedad Civil y Derechos Humanos, México, recuperado de <<http://controlatugobierno.com/archivos/bibliografia/olveradisputa.pdf>>.
- Diario Oficial de la Federación (DOF)* (2013), “Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018”, en *Diario Oficial de la Federación (DOF)*, recuperado de <<https://bit.ly/2U2vaNq>>
- _____ (2014), “Decreto por el que se expide la Ley de Hidrocarburos y se reforman diversas disposiciones de la Ley de Inversión Extranjera;

Ley Minera, y Ley de Asociaciones Público Privadas”, 8 de agosto de 2014, Secretaría de Gobernación, México, recuperado de <<https://bit.ly/3xv3XQW>>.

_____ (2021), “Acuerdo por el que se instruye a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a realizar las acciones que se indican, en relación con los proyectos y obras del Gobierno de México considerados de interés público y seguridad nacional”, 22 de noviembre, Secretaría de gobernación, México, recuperado de <<https://acortar.link/r3e1y1>>.

_____ (2022), “Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”, 29 de diciembre, Secretaría de Gobernación, México, recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153_110121.pdf>.

Díaz, M. (2017-2018), “Transparencia y proyectos de infraestructura por medio del esquema de asociación público-privada en México: una revisión del marco regulatorio”, en *Revista Técnica sobre Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior*, año 7, núm. 12, Auditoría Superior de la Federación, pp. 21-36, recuperado de <http://www.asf.gob.mx/uploads/250_Revista_Tecnica/RT_12_web.pdf>.

_____ (2021), “Origen y ocaso de los nuevos partidos en el proceso electoral 2021: Partido Encuentro Solidario, Fuerza por México y Partido Redes Progresistas”, en *El Cotidiano*, año 37, núm. 229, Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), pp. 43-56, recuperado de <<http://www.elcotidianoenlinea.com.mx/pdf/229.pdf>>.

Díaz, M., y A. Espejel (2018), “Asociaciones público-privadas y seguridad alimentaria, Un estudio exploratorio en el ámbito agrícola en México”, en C. Martínez, R. García, I. Aguillón, J. Bautista (eds.), *La gobernanza alimentaria en México. Los actores sociales en los programas de seguridad alimentaria*, Plaza y Valdés / Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo (UAEH), México.

Díaz, M., y A. Espejel (2020), “Aprendizaje y transformación: un análisis de las estrategias electorales de Andrés Manuel López Obrador a partir del Enfoque Estratégico-Relacional”, en M. Hernández, A. Muñoz, y G. Gómez (coords.), *El triunfo de la izquierda en las elecciones de 2018. ¿Ideología y pragmatismo?*, Universidad de Guanajuato / Grañén Porrúa, pp. 139-172, recuperado de <<https://bit.ly/37mXbCd>>.

- Engel, E., R. Fischer, y A. Galetovic (2014), *Economía de las asociaciones público-privadas, Una guía básica*, FCE, México.
- Espejel, A., y M. Díaz (2015), “De violencia y privatizaciones en México: el caso de las asociaciones público-privadas en el sector penitenciario”, en *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, vol. 4, núm. 1, pp. 129-158, recuperado de <<https://bit.ly/3jp9yU5>>.
- _____ (2020), “¿Privatización del sistema penitenciario en México? Un balance en torno a las prisiones construidas bajo el esquema de asociaciones público-privadas”, en L. Jasso y M. Pierre (coords.), *Transformación del Estado y privatización de la seguridad pública. Políticas privados, cárceles privadas y gated communities en México*, Instituto de Investigaciones Sociales (IIS)-Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México, pp. 125-165, recuperado de <<https://bit.ly/3CkTz24>>.
- _____ (2021), “Un fantasma recorre el mundo: el fantasma de las privatizaciones. Balance del cambio y continuidad en las asociaciones público-privadas bajo el gobierno de izquierda en México (2018-2021)”, en C. Haefner y D. Camarena (coords.), *Sociedades locales bajo riesgos globales: observaciones desde las ciencias sociales*, Ediciones del Lirio / Universidad Autónoma de Nayarit (UAN), Nayarit.
- Fondo Nacional de Fomento al Turismo (Fonatur) (2020a), “Tabla resumen de los contratos de obra del Tren Maya”, en *Proyecto Tren Maya*, recuperado de <<https://bit.ly/3lOEBvt>>.
- Fondo Nacional de Fomento al Turismo (Fonatur) (2020b), “Tren Maya. Análisis Costo Beneficio”, en *Proyecto Tren Maya*, recuperado de <<https://bit.ly/37pNjb4>>.
- Fondo Nacional de Fomento al Turismo (Fonatur) (2021a), “Licitaciones”, en *Proyecto Tren Maya*, recuperado de <<https://www.trenmaya.gob.mx/licitaciones/>>.
- _____ (2021b), “Trazo”, en *Proyecto Tren Maya*, recuperado de <<https://www.trenmaya.gob.mx/trazo/>>.
- Forbes Staff (2019a), “La refinería de Dos Bocas es inviable, señala el IMP”, en *Forbes*, recuperado de <<https://www.forbes.com.mx/la-refineria-de-dos-bocas-es-inviable-senala-el-imp/>>.
- _____ (2019b), “Así será el Tren Maya que promueve el gobierno de AMLO”, en *Forbes México*, recuperado de <<https://bit.ly/3ywe21p>>.

- _____ (2019c), “ONU critica consulta del Tren Maya: no cumplió con estándares”, en *Forbes México*, recuperado de <<https://acortar.link/jtYFmI>>.
- _____ (2021), “México Compañía Constructora gana licitación del Tramo 5 Sur del Tren Maya”, en *Forbes México*, recuperado de <<https://www.forbes.com.mx/mexico-compania-constructora-gana-licitacion-del-tramo-5-sur-del-tren-maya/>>.
- García, J. (2020), “El ejército mexicano aumenta su poder con la construcción y explotación del nuevo aeropuerto”, en *El País*, recuperado de <<https://bit.ly/3AifLrs>>.
- Garduño, R., y A. Becerril (2021), “Asociaciones Público Privadas, gran daño al interés nacional: AMLO”, en *La Jornada*, recuperado de <<https://bit.ly/3fCEmzD>>.
- Gobierno de México (2019), *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*, México, recuperado de <<https://bit.ly/3rXanHw>>.
- Gobierno de México (2021), “Proyectos y Programas Prioritarios”, en *Gobierno de México*, recuperado de <<https://acortar.link/oL8FXz>>.
- Grimsey, D., y M. Lewis (2007), *Public Private Partnerships: The World-wide Revolution in Infrastructure Provision and Project Finance*, Edward Elgar Publishing, Reino Unido.
- Grupo Carso (2020), “Fonatur adjudica a Operadora CICSA un contrato para la construcción del Tramo 2 del Tren Maya”, en *Grupo Carso*, recuperado de <<https://bit.ly/3ysCqB4>>.
- Guerrero, O. (2001), “Organizaciones públicas y gobierno”, en *Signos Públicos*, año 2, núm. 4, pp. 59-72.
- Guerrero, O. (2004), “El mito del nuevo ‘management’ público”, en *Revista Venezolana de Gerencia*, año 9, núm. 25, pp. 9-52.
- Hall, D. (2015), “Why Public-Private Partnerships Don’t Work: The Many Advantages of the Public Alternative”, en *Public Services International*, recuperado de <https://www.world-psi.org/sites/default/files/rapport_eng_56pages_a4_lr.pdf>.
- Hellman, J., G. Jones, y D. Kaufmann (2000), “Seize the State, Seize the Day An empirical analysis of State Capture and Corruption in Transition”, conferencia presentada en ABCDE 2000 Conference, del 18 al 20 de abril de 2000, Washington, D.C.

- Hinojosa, S., y E. D'Medina (2016), "Asociaciones Público-Privadas e ideología: ¿hasta dónde importa la tendencia política gubernamental en América Latina?", en *Programa para el impulso de Asociaciones Público-Privadas*, Washington D.C., recuperado de <<http://www.piap-pem.org/file.php?id=511>>.
- Hodge, G., y C. Greve (2007), "Public-Private Partnerships: An international Performance Review", en *Public Administration Review*, vol. 67, núm. 3, pp. 545-558, recuperado de <<https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00736.x>>.
- Hogenboom, B. (2004), "Economic Concentration and Conglomerates in Mexico", en *Journal of Developing Societies*, vol. 20, núm. 3-4, pp. 207-225, recuperado de <<https://doi.org/10.1177/0169796X04050959>>.
- Kaufmann, D., J. Hellman, G. Jones, y M. Schankerman (2000), "Measuring Governance, Corruption, and State Capture: How Firms and Bureaucrats Shape the Business Environment in Transition Economies", en *World Bank*, recuperado de <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/18832>>.
- Keçi, J. (2015), "Public-Private Partnership for Infrastructure Projects Mapping the Key Risks", en *International Journal of Economics and Management Engineering*, vol. 9, núm. 9, World Academy of Science, Engineering and Technology, pp. 3141-3151.
- Kwak, Y., Y. Chih, y C. Ibbs (2009), "Towards a Comprehensive Understanding of Public Private Partnerships for Infrastructure Development", en *California Management Review*, vol. 51, núm. 2, pp. 51-79, recuperado de <<https://doi.org/10.2307/41166480>>.
- La W Radio (2019), "Empresarios colombianos denuncian a la firma portuguesa Mota Engil", en *La W Radio*, recuperado de <<https://www.wradio.com.co/noticias/actualidad/empresarios-colombianos-denuncian-a-la-firma-portuguesa-mota-engil/20190110/nota/3848004.aspx>>.
- Little, R. (2011), "The Emerging Role of Public-Private Partnerships in Megaproject Delivery", en *Public Works Management & Policy*, vol. 16, núm. 3, pp. 240-249, recuperado de <<https://doi.org/10.1177/1087724X11409244>>.
- López, A. (2022), "Versión estenográfica. Mensaje del presidente Andrés Manuel López Obrador, 109 Aniversario del Día el Ejército Mexi-

- cano”, en *Gobierno de México*, recuperado de <<https://www.gob.mx/presidencia/articulos/version-estenografica-mensaje-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-109-aniversario-del-dia-el-ejercito-mexicano?idiom=es>>.
- López, V., y L. Chávez (2020), “Evolución de las asociaciones Público-Privadas 1990-2018”, en D. Vicher y J. Culebro (eds.), *Las asociaciones Público-Privadas. Retos y dilemas para su implementación*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, pp. 27-62, recuperado de <<https://www.inap.mx/portal/2020/asocpubpriv.pdf>>.
- Lustig, N. (2002), *México: Hacia la reconstrucción de una economía*, Colegio de México, El Colegio de México / Fondo de Cultura Económica (FCE), México.
- Miraftab, F. (2004), “Public-Private Partnerships, The Trojan Horse of Neoliberal Development?”, en *Journal of Planning Education and Research*, vol. 24, núm. 1, pp. 89-101, <<https://doi.org/10.1177/0739456X04267173>>.
- Noguez, R. (2021), “Cancelación del aeropuerto de Texcoco costó 232% más: ASF”, en *Forbes México*, recuperado de <<https://www.forbes.com.mx/politica-naicm-texcoco-costo-cancelacion/>>.
- Norment, R., y M., Lewis (2005), “Public Private Partnerships: The Worldwide Revolution in Infrastructure Provision and Project Finance, vol. 71”, Library of Congress Cataloguing in Publication, Reino Unido, recuperado de <<https://doi.org/10.4337/9781845423438.00001>>.
- Ocaranza, C. (2018), “ICA: la debacle anunciada y cómo el Nuevo Aeropuerto la salvó”, en *PODER*, recuperado de <<https://poderlatam.org/2018/04/ica-la-debacle-anunciada-y-como-el-nuevo-aeropuerto-la-salvo/>>.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2019), “El proceso de consulta indígena sobre el Tren Maya no ha cumplido con todos los estándares internacionales de derechos humanos en la materia: ONU-DH”, en *Naciones Unidas México*, recuperado de <<https://bit.ly/3AebtBx>>.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2015), “Desarrollo efectivo de megaproyectos de infraes-

- estructura. El caso del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México”, en *OECD iLibrary* recuperado de <<https://doi.org/10.1787/9789264249349-es>>.
- Osei-Tutu, E., E. Badu, y D. Owusu-Manu (2010), “Exploring Corruption Practices in Public Procurement of Infrastructural Projects in Ghana”, en *International Journal of Managing Projects in Business*, vol. 3, núm. 2, pp. 404-427, recuperado de <<https://doi.org/10.1108/17538371011036563>>.
- Paz, P. (2019), “¿Quiénes están detrás de los amparos contra el Aeropuerto de Santa Lucía?”, en *Rompeviento TV*, recuperado de <<https://www.rompeviento.tv/quienes-estan-detras-de-los-amparos-contr-el-aeropuerto-en-santa-lucia/>>.
- Raziel, Z. (2021), “AMLO ordena militarizar aduanas de la frontera norte; Marina controla las ubicadas en puertos”, en *Animal Político*, recuperado de <<https://bit.ly/2VzkSEC>>.
- Redacción *Animal Político* (2019), “Gobierno da a tres empresas internacionales para estudios del Tren Maya”, en *Animal Político*, recuperado de <<https://bit.ly/3rWoPPT>>.
- Redacción *El Economista* (2021), “Cancelación del NAICM costó 113 327.7 millones de pesos: ASF”, en *El Economista*, recuperado de <<https://www.eleconomista.com.mx/economia/Cancelacion-del-NAICM-costo-113327.7-millones-de-pesos-ASF-20210510-0008.html>>.
- Redacción *El Financiero* (2019), “Contratos del Tren Maya serán del formato Asociación Pública Privada: titular de Fonatur”, en *El Financiero*, recuperado de <<https://bit.ly/3ftRJ4R>>.
- Redacción Obras (2021), “El Ejército se convierte en la gran constructora de México”, en *Obras por Expansión*, recuperado de <<https://bit.ly/3Cj4gSH>>.
- Rosales, A. (2014), “State investment in municipal water systems: the case of Mexico City”, ponencia presentada en The international conference Putting public in public services: Research, action and equity in the Global South South Africa, del 13 al 16 de abril de 2014, recuperado de <<https://bit.ly/2Vvz9Co>>.
- Ruiz-Nuñez, F., C. Harris, H. Kasper, E. Timusheva, Z. Wei, y L. Wilson (2016), *The State of PPPs Infrastructure Public-Private Partners-*

- hips in Emerging Markets & Developing Economies 1991–2015*, World Bank Group, Washington DC., recuperado de <<https://ppiaf.org/documents/3551/download>>.
- Scribner, M. (2011), *The Limitations of Public-Private Partnerships*, Competitive Enterprise Institute, recuperado de <<https://bit.ly/3AhXD-hM>>.
- Schamis, H. E. (1999), “Distributional Coalitions and the Politics of Economic Reform in Latin America”, in *World Politics*, vol. 51, núm. 2, The Johns Hopkins University Press, pp. 236-268.
- Secretaría de Comunicaciones y Transporte (SCT) (2016), *Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, Informe Anual 2016*, Gobierno de México, México, recuperado de <http://www.gacm.gob.mx/doc/pdf/NAICM_IA_pages.pdf>.
- _____ (2019), “Razones para la cancelación del proyecto del Nuevo Aeropuerto en Texcoco”, en *Gobierno de México*, recuperado de <<https://bit.ly/2VjMIFr>>.
- Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena), y Fondo Nacional de Fomento al Turismo (Fonatur) (2021), “Convenio específico de obra pública a precio alzado No. PTM-Tramo5-EP/21-S-01”, en *Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales* (INAI), México, recuperado de <<http://inai.fonatur.gob.mx/Art70/FrXXVIIIIB/2021/OBRA/CONTRATO/PTM-TRAMO5-EP-21-S-01-VP.pdf>>.
- Siemiatycki, M. (2012), “The Global Experience with Infrastructure Public-Private Partnerships”, en *Planning & Environmental Law*, vol. 64, núm. 9, pp. 6-11, recuperado de <<https://doi.org/10.1080/15480755.2012.718624>>.
- Siemiatycki, M., y J. Friedman (2012), “The Trade-Offs of Transferring Demand Risk on Urban Transit Public-Private Partnerships”, en *Public Works Management & Policy*, vol. 17, núm. 3, pp. 283-302, recuperado de <<https://doi.org/10.1177/1087724X12436993>>.
- Siemiatycki, M., y N. Farooqi (2012), “Value for Money and Risk in Public-Private Partnerships”, en *Journal of the American Planning Association*, vol. 78, núm. 3, pp. 286-299, recuperado de <<https://doi.org/10.1080/01944363.2012.715525>>.

- Verma, M. (2016), "Role of the State in Partnerships with the Private Sector", en *Journal of Development Policy and Practice*, vol. 1, núm. 1, pp. 53-70, recuperado de <<https://doi.org/10.1177/2455133315613229>>.
- Villanueva, D. (2021), "Titular de SCT critica intervención de militares en obras públicas", en *La Jornada*, recuperado de <<https://bit.ly/3fA-CrM1>>.
- World Bank Group (2021), *Tipos de contratos de APP y terminología*, recuperado de <<https://bit.ly/2V15fRO>>.
- Zamorano, C. (2022), "Nuevo trazo del Tren Maya afectaría ríos subterráneos y cenotes", en *Real Estate*, recuperado de <<https://realestatemarket.com.mx/noticias/infraestructura-y-construccion/36816-nuevo-trazo-del-tren-maya-afectaria-rios-subterranos-y-cenotes>>.
- Zepeda, M. (2013), "GDF admite: L12 del Metro tuvo un sobrecosto de mil 59 mdp", en *Animal Político*, recuperado de <<http://www.animalpolitico.com/2013/03/gdf-admite-linea-12-del-metro-costo-mil-59-mdp-mas-de-lo-presupuestado/>>.

DEL PROFESIONALISMO A LA POLITIZACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS MEXICANAS¹

Marcos Pablo Moloeznik

*Dedicado a Adrián Gimete-Welsh (QEPD),
académico comprometido con la democracia*

Este capítulo procura dar cuenta de las relaciones civiles-militares en México, con especial atención al desarrollo de las misiones reservadas a las fuerzas armadas a lo largo de los gobiernos de alternancia política; ello con miras a demostrar el actual proceso de tránsito de la profesión militar a la asunción de misiones y funciones alejadas de dicha profesión en el marco de la identificación de la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) y de la Secretaría de Marina (Semar) con el proyecto político sexenal de Andrés Manuel López Obrador. Con esta finalidad, el capítulo se divide en cuatro secciones: 1. Profesión militar, relaciones civiles-militares y misiones de las fuerzas armadas. 2. Atipicidad de las fuerzas armadas mexicanas. 3. Fuerzas armadas y gobiernos de alternancia en México. 4. Del profesionalismo a la politización de las fuerzas armadas mexicanas.

¹ La presente contribución constituye un producto del Proyecto de Investigación titulado *La Seguridad como Política Pública en México bajo la gestión de Andrés Manuel López Obrador (2018-2024)* a cargo del autor.

Introducción

El factor militar se erige en una expresión del poder nacional, el cual puede concebirse como los “medios predominantemente militares a disposición de la nación que, bajo dirección del Estado y por vía de la coacción y disuasión, contribuyen a la conquista y mantenimiento de los Objetivos Nacionales” (Cintra, 1991: 28). Se trata, en otras palabras, de las fuerzas armadas (FFAA), es decir, de la máxima intensidad del uso de la fuerza y último recurso (*ultima ratio*) del Estado como monopolizador tanto de la violencia como de la guerra.

Las FFAA se separan y diferencian del resto de los instrumentos coercitivos del aparato estatal por el elevado poder de fuego y letalidad de sus medios (sistemas de armas pesadas), y en general por estar reservadas para atender asuntos de defensa nacional y para enfrentar amenazas a la seguridad nacional: “La función normal de las fuerzas armadas de un Estado es defender el territorio nacional contra las amenazas externas (conflictos armados internacionales) y afrontar situaciones de conflicto armado interno (no internacional)” (Comité Internacional de la Cruz Roja [CICR], 2015: 6). Al uso del instrumento militar en el escenario internacional se lo identifica como *hard power* para diferenciarlo de otras herramientas estatales que se corresponden con el *soft power* (véase Gray, 2011).

La defensa nacional —como función básica y privativa del Estado— es abordada por los pensadores clásicos de la teoría política; por ejemplo, para Adam Smith (1958: Libro Quinto, Capítulo I, Parte I) “la primera obligación del Soberano, que es la de proteger la sociedad contra la violencia y de la invasión de otras sociedades independientes, no puede realizarse por otro medio que el de la fuerza militar”.

Así pues, la defensa nacional se corresponde con la primera manifestación histórica del Estado de Derecho, el Estado Liberal de Derecho, también conocido como *Estado Gendarme*: un Estado no intervencionista (dejar hacer, dejar pasar, *laissez faire, laissez passé*), reducido a su mínima expresión, limitado a la defensa nacional (preservación de la soberanía nacional e integridad territorial), la seguridad pública, la relación con terceros Estados (diplomacia) y la justicia en sus diversas modalidades (Díaz, 1985: 27-31).

La defensa nacional constituye un componente de la seguridad nacional que se encuentra subordinado a la misma; también es una política sectorial cuya toma de decisión en los sistemas democráticos de gobierno descansa en el poder político.

En este marco, antes de abordar el caso mexicano, conviene reflexionar sobre la profesión de las armas, las relaciones civiles-militares y las misiones del instrumento militar.

*Profesión militar, relaciones civiles-militares
y misiones de las fuerzas armadas*

Si bien *la historia de la humanidad es la historia de la guerra* (véase Keegan, 2014: capítulo I), los estudios sobre la profesión militar irrumpen tardíamente —a mediados de la década de los años cincuenta del siglo XX— en el mundo académico, siendo las obras *The Soldier and the State*, de Samuel P. Huntington (1957) y *Sociología militar*, de Benjamín Rattenbach (1959), las pioneras. “La profesión militar es una materia de particular interés en el ámbito de la sociología militar, debido a que institucionaliza el lado más dramático del ser humano, como es la resolución de sus conflictos por la vía de la violencia” (García, 2005: 1).

Al militar se lo prepara para hacer la guerra, es decir, para participar de manera directa en un conflicto armado, lo que trae aparejada tanto su disposición a dar la vida como a quitarla, bajo la lógica amigo-enemigo y los límites establecidos por las leyes y costumbres de la guerra, es decir, el Derecho Internacional Humanitario; ello explica que la profesión militar merezca un tratamiento diferente al que suele reservarse a otras actividades humanas. En especial, el requerimiento de ofrendar la vida “exige desarrollar una serie de códigos internos de la propia profesión con valores, conductas y motivaciones que le permitan cumplir con ese requerimiento tan extremo y definitivo. Por ello, que Estado, FFAA y profesión militar están indisolublemente unidos” (García, 2005: 7).

Pero más allá de esta nota distintiva, se pueden identificar, entre otras, las siguientes características esenciales de la profesión militar: grupo orientado por una doctrina, una férrea disciplina y severas sanciones que suelen establecerse en el Código de Justicia Militar y cierran

el camino a la agremiación o sindicalización, así como a la posibilidad de recurrir al derecho de huelga; ello a partir de una cadena de mando responsable basada en la relación mando-obediencia (organización de tipo jerárquico o piramidal); todo ello está dotado de coherencia, espíritu de cuerpo, valores comunes, principios de identidad y alto sentido simbólico; selección (reclutamiento), formación (molde común) y carrera (escalafón y reglas de ascensos) definidas, diseñadas, estructuradas y desarrolladas por el propio grupo militar; función pública indelegable que no se puede ejercer libremente en cualquier lugar o país; y polifacética, debido a que a lo largo de la carrera militar se puede desempeñar una diversidad de actividades, incluso de manera simultánea (elaborado con base en Cope, 1988).

En contraste, la ciencia política demuestra, consistentemente, un especial interés por las relaciones civiles-militares (véase por ejemplo Smith Louis, 1957). En particular, tratándose de América Latina, la historia política signada por golpes de Estado o irrupciones extraconstitucionales y gobiernos *de facto* encabezados por militares, atrae durante décadas la atención y el estudio del fenómeno del poder militar en cuanto actor político clave del devenir histórico de los países de la región (Rouquié, 1982). Esta tendencia baja de intensidad con la llegada de gobiernos democráticos y la pérdida de la importancia relativa de las FFAA en la arena política, menoscabo que se refleja, en gran medida, en la reducción de los gastos de defensa y en la disminución del número de aspirantes a la carrera de las armas (Donaldo, 2014).

Bajo sistemas políticos democráticos de gobierno

Alexis de Tocqueville (2019), un avezado observador de su época (primera mitad del siglo XIX), desarrolla el primer análisis del componente militar subordinado al poder político en su obra *La democracia en América*.

Más recientemente, destaca la doctrina del “ciudadano en uniforme” concebida por el general Graf von Baudissin (1982: 11; 15-16) en la construcción de las FFAA de la República Federal de Alemania (*Bundeswehr*) en 1956 y como reacción histórica ante las atrocidades cometidas por la *Wehrmacht* durante la segunda conflagración mundial

(1939-1945). Lo que se traduce, por ejemplo, en que en la *Bundeswehr* la opinión de un *Hauptmann* (un simple capitán), si está bien fundamentada, es respetada y tomada en cuenta por sus superiores jerárquicos; incluso durante su participación en misiones de imposición de la paz como la de Afganistán —en el marco de la Organización del Tratado del Atlántico Norte—, el oficial subalterno cuenta con iniciativa y libertad de ejecución bajo la doctrina de órdenes tipo misión.

En el caso de Estados Unidos probablemente los siguientes dos factores explican que las relaciones civiles-militares gocen de buena salud y que la Unión Americana sea una democracia consolidada:

- 1) La mayoría de los oficiales procedan del medio civil, es decir, de más de 1 700 universidades (a través del programa del cuerpo de entrenamiento de oficiales de reserva [ROTC por sus siglas en inglés]), y sólo una minoría de los mandos castrenses son egresados de las tres célebres academias: la *United States Military Academy* (West Point), la *United States Naval Academy* (Annapolis) y la *United States Air Force Academy* (Colorado Springs) (Today's Military, 2022). Esto significa que la mayoría de los oficiales de las FFAA de Estados Unidos pasan, previamente, por las aulas universitarias (USAGOV en español, 2022). De ahí el reconocimiento de que “en los ejércitos democráticos, todos pueden llegar a ser oficiales, lo que generaliza el deseo de ascender y extender los límites de la ambición militar casi hasta el infinito” (De Tocqueville, 1982: 14); siendo el mérito, en tiempos de paz, y las acciones en combate, en periodos de guerra, lo que determina los ascensos.
- 2) La guardia nacional, institución basada en la concepción de “nación y pueblo en armas” de fines del siglo XVIII, que encuentra su origen en la independencia de las trece colonias de Norteamérica y responde al sistema de milicias ciudadanas, integrado por voluntarios armados en defensa de un proyecto de nación independiente. La misma descansa en el pacto y modelo federal, puesto que cada estado de la Unión Americana cuenta con dicho instrumento coercitivo, siendo el gobernador su comandante supremo, y está integrada por ciudadanos e instruida por las autoridades estatales correspondientes, para defender y preservar la soberanía nacional,

así como para velar por la paz, la tranquilidad y el orden internos; y tratándose de casos de emergencia, se encuentra preparada para hacer frente a las situaciones críticas, sin movilizar al ejército, y ejercer un control efectivo mientras llegan los militares, de ser necesario. En resumen, se trata de un modelo descentralizado, voluntario y de tiempo parcial (*part time*), cuyo origen se remonta al 13 de diciembre de 1636, aunque su primer marco normativo —*The Militia Act*— es del 8 de mayo de 1792 (National Guard, 2021).

Ahora bien, en los Estados democráticos de derecho se presentan, en materia de defensa nacional, dos dimensiones: la política y la técnica. La primera establece la política de defensa nacional, es decir, las grandes directrices en la materia, así como las estrategias que emanan de éstas; en cambio, las FFAA —como instrumento del poder político— encarnan la dimensión técnica y son concebidas como el escalón de ejecución de esta política sectorial generada en el Ministerio o Secretaría de Defensa —que en la mayoría de los países tiene actualmente un carácter civil—, o a partir del trabajo en comisiones del Congreso (Donaldo, 2014). Ambas instancias —del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo, respectivamente— cuentan con expertos civiles en materia de seguridad y defensa nacional, quienes, junto a personal militar en situación de retiro, suelen especializarse en las universidades de mayor prestigio y reconocimiento y, en general, se hallan en cargos y posiciones de funcionarios públicos en los cuerpos superiores de la administración pública del Estado, cargos obtenidos por concursos públicos de oposición y tras haber superado cursos en escuelas o centros de formación del propio Estado (*merit system*), como la mayoría del personal que se desempeña en el Pentágono (Moloeznik, 2018: 462-463; García, 2005: 23-30). Así, por ejemplo, Donald Trump tuvo que solicitar autorización al Congreso para designar al general del *United States Marine Corps* (USMC), James Norman “perro rabioso” Mattis, como titular de la Secretaría de Defensa de Estados Unidos, cargo que desempeñó del 20 de enero de 2017 al 31 de diciembre de 2018. El único precedente de contar con un uniformado al frente del Pentágono, y por ende de la política de defensa de la Unión Americana, databa de 1950 con el general George Marshall, impulsor del plan de reconstrucción de la Europa de la posguerra, cuya excepción contó con la aprobación del Congreso.

Bajo sistemas políticos autoritarios y totalitarios

La evidencia sobre los crímenes aberrantes (de agresión, guerra y genocidio) cometidos por la *Wehrmacht* durante la Segunda Guerra Mundial (especialmente en el frente oriental) es abrumadora (véase Knopp, 2009; Rees, 2008; y Wette, 2006).

El juramento de los integrantes de las FFAA en los países de mayor tradición democrática se centra en la defensa de la Constitución o Ley Suprema de la Nación contra los enemigos externos e internos; por el contrario, en los Estados totalitarios el juramento suele ser de obediencia ciega al dictador, como el caso de la *Wehrmacht*, cuyos efectivos juraban fidelidad al *führer* Adolf Hitler y no al pueblo alemán al que se debían (Moloeznik, 2021). Además, la *obediencia debida* suele ser una nota esencial del comportamiento de las FFAA bajo regímenes autoritarios y totalitarios, cuyo significado es acatar ciegamente las órdenes del superior jerárquico, aunque las mismas importen la comisión de un delito o transgredan el orden jurídico vigente. Precisamente, éste fue el principal argumento de la defensa —como eximente de responsabilidad penal por los delitos cometidos en cumplimiento de la orden de un superior jerárquico— esgrimido por los criminales de guerra nacionalsocialistas, así como por los integrantes de las FFAA argentinas sentados en el banquillo de los acusados con el advenimiento de la democracia. La jurisprudencia y las sentencias, en ambos casos, no exime de responsabilidad penal cuando el autor material sabía que estaba cometiendo un delito o su ilicitud era manifiesta, como ocurre con delitos de derecho internacional, tales como crímenes de guerra, de *lesa humanidad*, o genocidio, que por su propia naturaleza son imprescriptibles.

Tanto bajo regímenes políticos autoritarios como totalitarios, las fuerzas armadas suelen confundirse con el partido político en el poder; en otras palabras: se erigen en un engranaje clave del ejercicio del poder y del control social, en un pilar sobre el que se asienta la conducción política del Estado. Así, los militares suelen constituirse en una especie de partido político o, por lo menos, en los “perros guardianes” del régimen en el poder.

En el caso de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), junto con la creación del Ejército Rojo de Obreros y Campesinos, se

introduce la figura de los comisarios políticos (*Politruk*), una especie de orden de samuráis comunistas, encargados de concientizar a las masas populares, aleccionar a las tropas, efectuar tareas partidarias y ejercer vigilancia sobre los ex oficiales zaristas. Posteriormente, bajo la dirección política de Iosif Stalin, sobre la institución militar soviética se ejerce una combinación de control civil subjetivo y objetivo (CHEKA-NKVD / Comisariado para los Asuntos Internos del Estado), que apunta a una cuidadosa militarización del Partido Comunista de la Unión Soviética (PCUS) y a una simultánea politización del ejército. El terror forma parte de la estrategia de control y a ello responde la gran purga desatada con el ejército rojo y la marina de guerra soviética en 1937 (Moloeznik, 2018: 181-182; 285-288). Simultáneamente, generales y almirantes ocupan posiciones clave en el PCUS, incluso en su Comité Central, y el adoctrinamiento cumple un papel central sobre quienes ejercen los comandos.

Esto se reproduce en Cuba y Venezuela; por ejemplo, en el primer caso:

Los cambios actuales que se observan en las relaciones bilaterales entre Cuba y Estados Unidos no tienen de inmediato un efecto en las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Cuba. No hay que esperar por ejemplo una rebaja importante del número de efectivos, ni mucho menos una profesionalización de ese cuerpo en el sentido de despolitización y desideologización de sus fuerzas. Al contrario, continuarán siendo un cuerpo voluminoso y altamente politizado con participación directa en gestiones de gobierno y principal baluarte del sostenimiento del *statu quo* fruto de la revolución de 1959 (Orestes Enrique Díaz Rodríguez, 2015).

Tratándose de Venezuela, Francine Jácome explica el creciente papel de los militares en la economía y política venezolanas, a contracorriente de los objetivos de control democrático:

Su creciente participación política y partidista [...] y sus actividades empresariales han potenciado el auge del militarismo. El resultado es la desinstitucionalización, la desprofesionalización y la desconfianza social respecto de las Fuerzas Armadas y la constitución de una suerte de “socialismo militar” (Jácome, 2018: 119).

En síntesis, bajo regímenes políticos autoritarios y totalitarios, las FFAA desempeñan diversos roles que pueden ir desde el ejercicio directo del poder político (por ejemplo, gobiernos militares *de facto* que llegan al poder por golpes de Estado, como en Brasil de 1964 a 1985, y en Argentina de 1976 a 1982) hasta mecanismos de control político y social encargados de tareas represivas (por ejemplo, Siria), pasando por una combinación de naturaleza cívico-militar en los órganos de conducción política que suele confiar funciones extra-castrenses —económicas y administrativas— a los institutos armados (como la extinta URSS y Cuba). Siendo el común denominador el elevado nivel de prerrogativas y privilegios con las que se ven favorecidas en cuanto élites (como el caso venezolano).

Misiones de las fuerzas armadas

Para un reconocido profesor es posible identificar, en el escenario estratégico actual, cuatro misiones de carácter principal: 1) la resolución de amenazas tradicionales, como una agresión o ataque militar; 2) la atención a las denominadas nuevas amenazas, como el crimen organizado transnacional y el terrorismo; 3) el cumplimiento de los compromisos estratégicos asumidos por el Estado-nación, como operaciones de mantenimiento de la paz, y 4) la contribución al desarrollo nacional, de acuerdo con el rol subsidiario del Estado si la política económica es de mercado. Además, como quinta tarea, se agregan las funciones de seguridad pública cuando la policía depende del sector defensa. Cada país prioriza estas misiones soberanamente y de acuerdo con su particular situación (García, 2005: 25); a ellas se suman la protección civil, en casos de emergencias y desastres naturales y socio-organizativos, y medidas de cooperación entre naciones amigas y de confianza mutua acordadas en el plano diplomático (véase la tabla 1).

Las misiones convencionales son las que atiende el derecho internacional humanitario en el marco de un conflicto armado interestatal o internacional entre FFAA regulares de dos o más Estados-nación, o bien de un conflicto armado intrasocial o de carácter no internacional entre las FFAA y uno o más portadores irregulares de armas, como grupos insurgentes o guerrilleros.

TABLA 1
Misiones de las Fuerzas Armadas

| <i>Principales</i> | <i>Subsidiarias</i> |
|------------------------------------|---------------------------------|
| Convencionales | Apoyo a las autoridades civiles |
| No convencionales | Acciones humanitarias |
| Compromisos estratégicos asumidos | Apoyo al desarrollo nacional |
| Protección civil | Diplomacia militar |
| Medidas de cooperación y confianza | Atípicas |

Fuente: Elaborado con base en García (2005: 24-25), CICR (2015: 6) y Moloeznik (2018: 498-510).

Las no convencionales son aquellas que han dado lugar al derecho penal del enemigo, doctrina desarrollada por Günther Jakobs, quien le reserva un tratamiento diferenciado a los narcotraficantes y a los terroristas, contemplando el uso de la fuerza militar.

El solo hecho de ser un Estado miembro de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) trae aparejado el compromiso con la paz y seguridad internacionales y, por ende, la participación en misiones de paz bajo el mandato de su Consejo de Seguridad, en el marco de la defensa colectiva como excepción al uso de la fuerza en la arena internacional (Capítulo VII de la Carta de la ONU). También, por ejemplo, formar parte de alianzas como la Organización del Tratado del Atlántico Norte implica cumplir con su mandato y las misiones que se decidan en Bruselas.

Recientemente, la profesión militar va más allá de su concepción tradicional y apuesta por la preservación de vidas humanas en situaciones que ponen en riesgo el derecho a la vida; ello se traduce en la integración de los sistemas nacionales de protección civil, que en algunos países se denomina defensa civil. Y es que las FFAA suelen ser las únicas instituciones que cuentan con la doctrina, la formación, los sistemas de comunicación y transporte, y con una aquilatada experiencia y, sobre todo, con las capacidades para evacuar población civil en riesgo (salvando así vidas humanas) y, posteriormente, coadyuvar a la reconstrucción de la zona afectada por el siniestro. Esta misión puede replicarse en situaciones de catástrofe de terceros países bajo la modalidad de acciones humanita-

rias, ya sea a solicitud del Estado-nación afectado o por iniciativa propia y solidaridad ante el dolor de naciones que han sufrido contingencias.

A la luz de las amenazas que no respetan fronteras ni soberanías nacionales, ningún país —independientemente de su capacidad de generación de riqueza y de su poder militar relativo— puede, por sí solo, enfrentarlas exitosamente. De ahí la imperiosa necesidad de impulsar medidas de cooperación y confianza mutuas, para compensar las debilidades propias. El papel de los agregados militares y navales se inserta en esta dimensión, y a él se suman mecanismos como la Junta Interamericana de Defensa, la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, las Conferencias de Ejércitos, Armadas y Fuerzas Aéreas Americanas, y la Conferencia de Líderes de Infanterías de Marina de las Américas, como el mecanismo más novedoso de diplomacia castrense. En el caso mexicano, el Plan Mérida establecía el apoyo del gobierno de Estados Unidos en materia de defensa.

El apoyo a las autoridades civiles suele girar en torno a la seguridad pública y a la atención a esa zona gris entre la guerra y la paz que el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR, 2015: 17-27) denomina “otras situaciones de violencia”, caracterizada por actos aislados y esporádicos de violencia, tales como motines, tensiones y disturbios que suelen rebasar las capacidades de las fuerzas policiales y de seguridad, pero que no alcanzan un nivel de intensidad de violencia tal como para ser consideradas conflicto armado. En estos casos se aplica el derecho interno de cada Estado soberano y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

Tratándose de América Latina, se verifica una tradición de las FFAA en el cumplimiento de la misión de apoyo al desarrollo nacional: en algunos casos, los militares han contribuido a crear condiciones de hábitat y producción en regiones de difícil acceso o con déficit de infraestructura básica, proporcionada por los propios uniformados.

Finalmente, hay una serie de misiones que pueden englobarse bajo la denominación de “atípicas”, como velar por la seguridad del primer mandatario, custodiar las instalaciones estratégicas de la nación, llevar el registro y ejercer el control sobre las armas de fuego, asegurar las boletas electorales durante los comicios, vacunar y brindar atención médica a la población de áreas remotas, y demás.

*Atipicidad de las fuerzas armadas mexicanas*²

Las FFAA mexicanas se diferencian y alejan del resto de sus pares de Latinoamérica por estar subordinadas al poder político, aunque gozan de un elevado grado de autonomía que responde a un pacto cívico-militar establecido, una vez finalizada la Revolución mexicana (1910-1920), por los gobiernos posrevolucionarios (Solís, 2017: 191 y 192). En virtud de dicho acuerdo, la tradición de las FFAA mexicanas es de lealtad hacia el presidente de la República en turno, en su calidad de Comandante Supremo (de ahí la celebración, año con año, del “Día de la Lealtad”); si a esto se suma la concepción y práctica de *obediencia debida* que domina las actuaciones de militares y marinos, el lector puede sacar sus propias conclusiones. Basta ilustrarlo con el siguiente ejemplo: si en México el Director del Colegio del Aire (ubicado en Zapopan, Jalisco) quiere organizar un ciclo de conferencias con profesores de cualquier institución de educación superior externa (como ya ha ocurrido), aunque ello no traiga aparejado costo alguno, debe solicitar autorización a la Sedena; e, incluso los oficiales retirados se deben incondicionalmente a la institución castrense, es decir, deben pedir permiso a la Sedena o a la Semar para ejercer el derecho a la libre expresión de sus ideas, a fin de no ser acreedores a una sanción; por lo tanto, *siguen siendo milis antes que civis*, aun cuando dejar de estar en servicio (Moloeznik, 2021).

Dicho en otras palabras: para garantizar la no intervención de los militares en la cosa pública, el sistema político mexicano tuvo que otorgar concesiones al alto mando militar, concesiones que pueden sintetizarse en el ejercicio del control y de la autonomía del sistema de defensa por parte de los propios uniformados.

Según Raúl Benítez Manaut (2021: 431-432),

esto se heredó como base del sistema político mexicano del siglo XX, autoritario y vertical. Las fuerzas armadas gozan de autonomía del resto del aparato del Estado (Ejecutivo, Legislativo, Judicial, gobiernos estatales y

² Véase Moloeznik, 2005 y 2008.

municipales) y el llamado “control civil” es frágil o inexistente, y la apertura de información es casi nula, así como la llamada “rendición de cuentas”.

Más allá de esta situación, en rigor las FFAA mexicanas ejercen un presupuesto históricamente bajo equivalente al 0.6% del Producto Interno Bruto (PIB), prácticamente tres veces por debajo del 2% del PIB que, en promedio mundial, se destinan a las FFAA, de conformidad con el director de Jane’s en Washington, DC (Guevara, 2021).

El personal encuadrado tampoco guarda correspondencia con la que, hasta 2018, era considerada la decimoquinta economía del orbe (tabla 2).³

Especialmente, resalta el insuficiente número de efectivos de la fuerza aérea que debe garantizar la vigilancia y seguridad del espacio aéreo.

En el caso de la armada, resulta por demás sorprendente el sobredimensionamiento de la infantería de marina, que prácticamente equivale a la mitad del personal naval encuadrado.

Otro dato característico de las FFAA mexicanas, que las separa de sus pares del subcontinente, es el alto número de generales y almirantes, pues suelen ser más de 500 y de 300 en servicio, respectivamente (véase, Velázquez, 2012a y 2012b; Medellín, 2017a y 2017b; y Aleph, 2021).

Pero lo verdaderamente inquietante es la coexistencia de dos ministerios: la Sedena (integra al ejército y a la fuerza aérea) y la Semar, cuyos titulares son militares en activo: general de división y almirante diplomados de estado mayor, respectivamente.

TABLA 2
Total de efectivos bajo las armas

| <i>Ejército</i> | <i>Armada</i> | <i>Fuerza Aérea</i> |
|-----------------|--------------------------------------|---------------------|
| 157 500 | 50 500 (21 000 infantería de marina) | 8 000 |

Fuente: Elaboración propia con base en International Institute for Strategic Studies (2021: 419-421).

³ Basta comparar las fuerzas armadas mexicanas con sus pares de la región; véase, por ejemplo el capítulo 8: “Latin America and the Caribbean”, en *The Military Balance*, a cargo del International Institute for Strategic Studies (2021).

TABLA 3
Misiones de las Fuerzas Armadas Mexicanas

| <i>Sedena</i> | <i>Semar / Armada de México</i> |
|---|--|
| Defender la integridad, la independencia y la soberanía de la nación | Emplear el poder naval de la Federación para la defensa exterior. |
| Contribuir a preservar la Seguridad Nacional | Coadyuvar en la seguridad interior del país. |
| Garantizar la seguridad interior | Cooperar en el mantenimiento del orden constitucional del Estado Mexicano. |
| Garantizar la gobernabilidad y el Estado de Derecho | Realizar acciones para salvaguardar la soberanía y defender la integridad del territorio nacional en el mar territorial, zona marítimo-terrestre, islas, cayos, arrecifes, zócalos y plataforma continental; así como en aguas interiores, lacustres y ríos en sus partes navegables, incluyendo los espacios aéreos correspondientes, así como vigilar los derechos de soberanía en la zona económica exclusiva. |
| Fortalecer las capacidades de vigilancia, control y protección del espacio aéreo nacional | Proteger el tráfico marítimo, fluvial y lacustre, en las zonas marinas mexicanas, aguas interiores navegables y donde el Mando Supremo lo ordene, así como establecer las áreas restringidas a la navegación, incluidos los espacios aéreos correspondientes, en coordinación con las autoridades competentes y de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los instrumentos jurídicos internacionales y la legislación nacional. |
| Realizar acciones cívicas y obras sociales que tiendan al progreso del país (actividades de labor social) | Ejercer funciones de guardia costera para mantener el estado de derecho en las zonas marinas mexicanas, costas y recintos portuarios, además de la seguridad y protección marítima, a través de acciones de vigilancia, verificación, visita, inspección u otras acciones previstas en las disposiciones jurídicas aplicables. |
| Auxiliar a la población civil en casos de necesidades públicas | Salvaguardar la vida humana mediante operaciones de búsqueda y rescate en las zonas marinas mexicanas, aguas internacionales y en todas aquéllas en las que el Mando Supremo lo ordene. |
| Participar en Operaciones de Mantenimiento de la Paz | Proteger instalaciones estratégicas del país en su ámbito de competencia y donde el Mando Supremo lo ordene. |
| Proporcionar seguridad a las instalaciones estratégicas del país | Auxiliar a la población en los casos y zonas de desastre o emergencia; aplicando los planes institucionales de protección civil, en coordinación con otras autoridades. |

| | |
|---|--|
| 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 | Proteger los recursos marítimos, fluviales y lacustres nacionales, así como participar en toda actividad relacionada con el desarrollo marítimo nacional. |
| Recuperar y preservar la seguridad pública y el combate a la delincuencia, construir y mantener la paz, y reconstruir el tejido social a través de la Guardia Nacional | Garantizar el cumplimiento del orden jurídico en las zonas marinas mexicanas por sí o coadyuvando con las autoridades competentes en el combate al terrorismo, contrabando, piratería en el mar, robo de embarcaciones pesqueras, artes de pesca o productos de ésta, tráfico ilegal de personas, armas, estupefacientes y psicotrópicos, en los términos de la legislación aplicable. |
| Realizar obras de rehabilitación y/o mejoramiento de espacios públicos en las zonas más pobres del país | Realizar actividades de investigación científica, oceanográfica, meteorológica, biológica y de los recursos marítimos, actuando por sí o en colaboración con otras instituciones nacionales o extranjeras, o en coordinación con dependencias y entidades de la Administración Pública Federal |
| Participación en el fortalecimiento de una cultura cívica, llevando a cabo eventos cívicos con los cuales se promueve el sentido de pertenencia en la población y permiten dirigir los esfuerzos nacionales hacia una sola dirección y un objetivo común: el desarrollo integral del país | Intervenir, sin perjuicio de las atribuciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en la prevención y control de la contaminación marítima, así como vigilar y proteger el medio marino dentro del área de su responsabilidad, actuando por sí o en colaboración con otras dependencias e instituciones nacionales o extranjeras. |
| Reforzar la materialización de inspecciones a quienes cuenten con licencias y permisos otorgados al amparo de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos | Fomentar y participar con las autoridades civiles en actividades socio-culturales y cívicas en aspectos relacionados con el medio marítimo. |
| Participar en actividades de Ayuda Humanitaria a otras naciones que determine el Gobierno de México | Ejecutar los trabajos hidrográficos de las costas, mares, islas, puertos y vías navegables; publicar la cartografía náutica y la información necesaria para la seguridad de la navegación, y organizar el archivo de cartas náuticas y las estadísticas relativas. |
| Administrar y fomentar la educación naval en el país | |

Fuente: Elaboración con base en *Diario Oficial de la Federación (DOF)* (1986 y 2020b) y *Sedena* (2020).

De donde se desprende una 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 FFAA*, 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).

Otro dato sorprendente que coadyuva a la atipicidad de las FFAA mexicanas es la multiplicidad de misiones que les son confiadas, las cuales van de las tradicionales o convencionales hasta algunas francamente inéditas, como la integración del Consejo Nacional de Seguridad Pública, instancia superior de coordinación y definición de políticas públicas en la materia (véase la tabla 3).

El reconocimiento y la aceptación social de que gozan las FFAA mexicanas en gran medida se deben al Plan de Defensa Nacional (DN-III-E) y al Plan de Auxilio a la Población Civil en Casos de Desastre, instrumento operativo militar que establece los lineamientos generales a los organismos del ejército y la fuerza aérea mexicanos para realizar actividades de auxilio a la población civil afectada por cualquier tipo de desastre. Esta misión contempla también medidas preventivas, como las desarrolladas por la Semar para la salvaguarda de la vida en el mar y en las aguas interiores.

Fuerzas armadas y gobiernos de alternancia en México

La llegada al poder del primer gobierno que rompe con la hegemonía detentada a lo largo de 71 años por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) no modifica el estatus de los uniformados. Efectivamente, una asignatura pendiente del proceso de transición a la democracia es la reforma militar, ya que los sucesivos gobiernos de alternancia política optaron por mantener el pacto cívico-militar del régimen político auto-

ritario posrevolucionario, del que deriva el elevado grado de autonomía del instrumento militar mexicano.

El *precio de la lealtad* a la figura presidencial puede, entonces, sintetizarse en el elevado grado de autonomía castrense que se refleja en el goce de altas prerrogativas, entre las que destacan las siguientes.

- 1) La expansión de su rol, en el mantenimiento de la ley y el orden interno, incluida la seguridad pública.
- 2) La coordinación del sistema de defensa, al estar ambas secretarías de Estado en sus propias manos.
- 3) El ejercicio del control del sector defensa en manos de los propios uniformados.
- 4) El monopolio del planeamiento sectorial.
- 5) La autonomía en la administración de sus recursos y en el ejercicio del gasto militar.
- 6) La participación en el Consejo de Seguridad Nacional, instancia deliberativa de coordinación de acciones orientadas a preservar la seguridad nacional.
- 7) La participación en el Consejo Nacional de Seguridad Pública, máximo órgano de decisión en la materia.
- 8) La participación en el Gabinete de Seguridad Pública, responsable del diseño, ejecución y evaluación de la política criminal del gobierno central mexicano.
- 9) La ausencia de una tradición legislativa en asuntos de defensa; el Poder Legislativo se limita a aprobar o desaprobar el presupuesto presentado por el Poder Ejecutivo, y las FFAA casi nunca proveen información detallada acerca del sector defensa al Congreso.
- 10) La discrecionalidad en la promoción de oficiales superiores, pues aunque el Senado tiene constitucionalmente la potestad de aprobar o rechazar el pliego de ascensos a los grados de coronel y capitán de navío, general y almirante, jamás se ha dado el caso de desestimar promoción de oficial superior alguno (elaborado con base en Stepan, 1988: tabla 7.1. Selected Prerogatives of Military as Institution in a Democratic Regime; 94-97).

Para Raúl Benítez (2021: 437), “paradójicamente, con la democratización del país, de forma inusual se han fortalecido las fuerzas armadas. Esto se debe a la ampliación de las misiones militares”.

La participación directa de las FFAA en misiones y funciones de naturaleza policial y parapolicial sin acompañamiento del debido proceso de reconversión profesional (de actuaciones de la guerra a la paz) y de reglas de uso de la fuerza (principios de actuación consagrados en el código de conducta para los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, así como en las directrices para la aplicación de los principios básicos sobre el empleo de la fuerza y las armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley de la ONU) en sustitución de reglas de enfrentamiento (leyes y costumbres de la guerra), ha devenido en violaciones graves a los derechos humanos documentadas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos (2021) y diversas organizaciones no gubernamentales, desde la última etapa del gobierno de Vicente Fox hasta los primeros años de la administración encabezada por Enrique Peña Nieto. De ahí el crecimiento exponencial de las unidades jurídicas y de derechos humanos, tanto de la Sedena como de la Semar.

Dicho en otras palabras: México perdió la oportunidad histórica de incluir la reforma militar en la Agenda de Reforma del Estado a lo largo de los sucesivos gobiernos de alternancia desde el año 2000 (Vicente Fox, Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto, respectivamente). Probablemente, el único intento serio de modificar la inercia en el ámbito de la seguridad nacional y del sector defensa, fue el encabezado por Adolfo Aguilar Zinser —a la sazón al frente de la Consejería Presidencial de Seguridad Nacional—, quien postulaba un conjunto de principios de seguridad democrática como pilares de su propuesta (Rodríguez, 2018: 67-71).

Dada la posición relativa de México y la relación altamente comprimida con Estados Unidos —el mayor consumidor de drogas del mundo— cualquier asunto relacionado con la seguridad o la defensa nacional mexicana no debe soslayar al vecino del norte. A lo largo de su más reciente obra, Agustín Maciel-Padilla (2021) hace un dramático llamamiento sobre la necesidad de dar un giro de 180 grados al llevar a cabo consideraciones sobre la seguridad del Estado mexicano, de la dimensión interna a la externa, con especial atención a las relaciones México-Estados Unidos.

Como quiera que sea, cada administración le confía a las FFAA un mayor número de misiones y funciones, verificándose así una expansión de las mismas año con año.

En contraste, el sistema de defensa, la Sedena y la Semar continúan siendo temas tabúes reservados a las FFAA; con el agravante de que el número de especialistas del medio civil es escaso y que se presenta un marcado desinterés por los asuntos de la seguridad y defensa nacional. Además, en México hay talento desperdiciado, ya que los escasos expertos no son convocados por el gobierno federal en un contexto signado por la violencia endémica.

Del profesionalismo a la politización de las fuerzas armadas mexicanas

Se suele reconocer que, desde el 15 de abril 1932, con la creación de la Escuela Superior de Guerra —en la que se forman los oficiales diplomados de Estado Mayor—, las FFAA mexicanas apuestan por un proceso de profesionalización de sus cuadros. Posteriormente se ponen en marcha instituciones educativas de nivel superior que ofrecen cursos de posgrado, tales como el Centro de Estudios Superiores Navales (CES-NAV) de la Armada de México (21 de septiembre de 1970) y el Colegio de la Defensa Nacional de la Sedena (1 de agosto de 1980). *Ex ante*, por decreto presidencial del 29 de diciembre de 1975 se crea la Universidad del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos (UDEFA), institución castrense que agrupa a los diversos planteles de educación militar de México. En el caso de la armada, la Universidad Naval nace más recientemente, por decreto del Poder Ejecutivo de la Federación del 23 de julio de 2015, con la finalidad de integrar, regular y coordinar de forma eficiente en una sola organización a todas las Escuelas de Formación, las de Posgrado, las Técnicas, los Centros de Capacitación y los Centros de Adiestramiento de la Semar-Armada de México. Todo esto contribuye al camino de la profesionalización de las FFAA mexicanas.

Así, quienes abrazan la carrera militar o naval como proyecto personal de vida, *ex ante* —y en contraste con prácticamente el resto de los componentes de la función pública mexicana— deben rendir exámenes de oposición para ingresar a las escuelas de formación (H. Colegio

Militar, H. Escuela Naval y Colegio del Aire, en el caso de los futuros oficiales) [subsistema de ingreso] y sortear los obstáculos impuestos por el sistema de educación militar o naval [subsistema de formación]. Posteriormente, deben sujetarse a las reglas de juego del sacrosanto escalafón —rigurosas pruebas del estado físico y de salud; exámenes de conocimientos, cuando no acreditar cursos como el de Oficial de Estado Mayor— para optar por ascensos [subsistema de carrera]. De entrevistas con mandos militares y navales se desprende que el proceso de formación y especialización suele ser constante y continuo, incluso en el marco de cooperación con pares de terceras naciones, especialmente con Estados Unidos en el caso de la armada.

De ahí el innegable atractivo que ejercen las FFAA en cuanto institución como modelo para otras instituciones piramidales o basadas en la relación mando-obediencia. De esta forma, en su reciente tesis de doctorado, Sergio Padilla Oñate (2021: 12-32) distingue dos modalidades de militarización: directa e indirecta. La primera trae aparejada la participación directa de las FFAA —ya sea en operaciones independientes o en conjunto con la policía, de fronteras hacia adentro— en el ámbito de la seguridad pública; mientras que la indirecta se refiere a la transformación de las policías de la mano de equipamiento, formación y lógicas de operación de tipo militar.

El proceso de militarización de la seguridad pública se explica, entre otras, por las siguientes razones: (Pontón, 2012: 143-146) 1) por el fracaso tanto de las políticas criminales como del sistema de justicia penal, incluyendo a sus principales operadores, las instituciones policiales; 2) por el dominio del denominado populismo punitivo, es decir, el discurso de mano dura y tolerancia cero; 3) por la existencia de una tradición histórica de los militares y marinos mexicanos de desempeñar misiones y funciones de naturaleza policial, a la luz de su propia naturaleza y de decisiones de los sucesivos titulares del Poder Ejecutivo de la Federación, comandantes supremos; 4) por el innegable atractivo que ejercen las fuerzas armadas en tanto institución, de la mano de su profesionalismo, disciplina, espíritu de cuerpo, movilidad, polivalencia y sistema de armas; 5) porque, en muchos casos, situaciones excepcionales demandan respuestas excepcionales; 6) porque, en interpretación de la máxima au-

toridad jurisdiccional, las fuerzas armadas pueden intervenir en apoyo o auxilio de las autoridades civiles.

Dado que el presidente de la República es el comandante supremo de las FFAA, los titulares de la Sedena y la Semar *suelen confundir Proyecto de Nación con proyecto político del gobierno en turno*,⁴ con el agravante de que el partido político Movimiento Regeneración Nacional (Morena) ni siquiera presentó propuestas en su plataforma político-electoral de 2018. Efectivamente, en el ejercicio denominado “Foro: Seguridad pública y derechos humanos. Presentación y análisis de las plataformas electorales de los candidatos a la Presidencia de la República”, auspiciado por el Instituto Nacional Electoral (INE), la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), y la Universidad de Guadalajara (UdeG), realizado en el Paraninfo de esta última el 16 de mayo de 2018, tres académicos de esta casa de estudios —entre los que figuraba este autor— le cuestionaron al representante de Morena, Alejandro Gertz Manero, que en dichas materias su partido político sólo llevaba a cabo un diagnóstico pero carecía de propuestas, a lo que respondió con evasivas.

Así se constató lo siguiente: 1) en la plataforma político-electoral de Morena no estaba plasmada propuesta alguna (sólo se hacía referencia a la figura de la Guardia Nacional como mero enunciado); 2) al INE le cabe una responsabilidad histórica por aceptar un documento que, ante la ausencia de políticas, estrategias y líneas de acción, no reunía las condiciones para ser considerado como plataforma político-electoral, y 3) Alejandro Gertz Manero —al igual que la titular de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, María del Rosario Piedra Ibarra— pertenecía a Morena y, por ende, incumplía con la necesaria imparcialidad que debe garantizar quien se encuentre al frente de la Fiscalía General de la República (Moloeznik, 2021).

⁴ Dado que, al subordinarse al presidente en turno en su calidad de comandante supremo de las Fuerzas Armadas, lo obedecen ciegamente sin cuestionar si las decisiones al más alto nivel de conducción política entran en colisión con la letra y espíritu de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, que se erige en la plasmación normativa del Proyecto de Nación. De esta manera se da prioridad al proyecto político del gobernante en turno, en no pocos casos en detrimento de la Ley Suprema de la Nación.

La falta de propuestas en materia de seguridad pública de la actual administración se hace sentir fundamentalmente en los siguientes cinco aspectos: 1) la elevada tasa de homicidios dolosos o intencionales, la cual supera a las de cualquier sexenio de los gobiernos de alternancia política y que da al traste con el sagrado derecho a la vida (violencia endémica de conformidad con la Organización Mundial de la Salud); 2) un asunto crítico que se ha erigido en una amenaza a la seguridad nacional, es la pérdida del ejercicio efectivo de la soberanía en probablemente la tercera parte del territorio nacional, de la mano del asentamiento de actores no estatales. Los actos de demostración de fuerza, por ejemplo, del cártel Jalisco Nueva Generación (CJNG), ilustran sobre la renuncia del aparato estatal al control de grandes espacios de la geografía nacional, lo que deja a la población en un completo estado de indefensión social; 3) la proliferación de armas de alto poder de fuego y letalidad, cuya responsabilidad está lejos de descansar en las espaldas de los fabricantes de armas estadounidenses, sino más bien en las del Estado mexicano, que no es capaz de controlar el contrabando y la comercialización ilícita de medios letales y municiones; 4) la desaparición de la policía federal —me atrevería a afirmar, la única policía seria que tenía nuestro país, técnicamente hablando— a partir de una decisión presidencial sin sustento ni apoyo en estudio técnico alguno y cuyo significado es que la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana se ha quedado sin un brazo armado, con lo que incluso ha dejado de tener razón de ser, ya que sus funciones podrían ser absorbidas por la Secretaría de Gobernación en el contexto de austeridad republicana enarbolado por la actual gestión; y 5) la reciente decisión irracional de denunciar y abandonar el Plan Mérida, por obra del cual las fuerzas armadas mexicanas lograron en los últimos años —con el apoyo de Estados Unidos— dar un salto de modernización en sus componentes cualitativos materiales y no materiales, tales como sistemas de armas, de comunicaciones y plataforma tecnológica, inteligencia y desarrollo profesional en general (Moloeznik, 2021).

En este marco, la Presidencia de la República cifra toda la política sectorial de seguridad en la creación de la figura de la Guardia Nacional —si bien la Constitución la concibe bajo el molde civil, recientemente el presidente hizo pública su dependencia a la Sedena, al margen de lo establecido por la Carta Magna— y en el proceso de militarización de

la seguridad pública, mediante el Acuerdo Presidencial del 11 de mayo de 2020, que dispone de la Fuerza Armada permanente para “llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria” (*DOF*, 2020a), en un horizonte temporal que se extiende hasta el 27 de marzo de 2024. Y, dicho sea de paso, en ambos casos se pone el acento en la mera reacción inmediata en detrimento de la prevención social de las violencias y la delincuencia.

A esta delicada responsabilidad de la Sedena y la Semar de velar por la seguridad pública, a la sazón principal preocupación ciudadana, se suma un conjunto inédito de funciones asignadas por el titular del Poder Ejecutivo de la Federación, las cuales van desde la construcción del Aeropuerto Internacional “Felipe Ángeles”, tramos del Tren Maya y las sucursales del Banco del Bienestar, hasta la gestión y administración de aduanas y puertos, y la educación de la marina mercante (véase tabla 4).

En lo que respecta a las operaciones militares del actual sexenio, destaca la evacuación del presidente saliente de Bolivia, Evo Morales, y del vicepresidente saliente, Álvaro García Linera, mediante el envío de una aeronave Gulfstream G-550 de la fuerza aérea mexicana a cargo de una tripulación bajo el comando del general Miguel Eduardo Hernández Velázquez; aeronave que, tras un accidentado vuelo, arribó al aeropuerto de la Ciudad de México el 12 de noviembre de 2019. Se trata de una clara injerencia del gobierno de México que da al traste con el principio normativo —de la conducción de la política exterior— de no intervención [entendida como no intervención en los asuntos internos de los Estados] de conformidad con el Artículo 89, fracción X, de la Ley Suprema de la Nación.

De acuerdo con la propia Sedena (2020: 4), “el desempeño multifacético del Instituto Armado se manifiesta a través de las múltiples tareas que realiza en diversos lugares del país [...] en el aumento del desgaste físico del Recurso Humano”.

Esto significa que el presidente Andrés Manuel López Obrador ha incrementado el papel de los militares en la vida pública (International Institute for Strategic Studies, 2021: 380).

TABLA 4
Funciones de las Fuerzas Armadas bajo la actual gestión

| <i>Sedena</i> | <i>Semar / Armada de México</i> |
|--|--|
| Dirección, formación, despliegue y operación la Guardia Nacional. | Fortalecimiento e impulso de la Autoridad Marítima Nacional a través de la Unidad de Capitanías de Puerto y Asuntos Marítimos (Unicapam) y con los medios operativos de la Armada de México en funciones de Guardia Costera, así como acciones de dragado en las vías navegables de puertos nacionales de ambos litorales. |
| Edificación de los cuarteles de la Guardia Nacional. | Fomento y apoyo de la educación náutica. |
| Construcción del Aeropuerto Internacional en Santa Lucía en la Base Aérea Militar de Santa Lucía, Estado de México. | Creación de la Unidad de Policía Naval para coadyuvar en los esfuerzos del Gobierno de México en la Estrategia Nacional de Seguridad Pública. |
| Participación en el Programa “Sembrando Vida”. | |
| Participación en el Programa “Jóvenes construyendo el futuro”. | |
| Actividades destinadas a impulsar el desarrollo del ganado equino y canino que produce la Sedena. | |
| Contribuir en la seguridad de las fronteras norte y sur mediante el “Plan de Migración y Desarrollo” y otros mecanismos de coordinación para atender la problemática común de estas regiones geográficas del país. | |
| Constitución de una entidad paraestatal para la administración, operación y explotación del Aeropuerto Internacional. | |
| Construcción de la infraestructura del Gobierno de México de obras sociales que permitan el progreso del país, en coadyuvancia con las demás instituciones públicas del país. | |
| Coadyuvar con la Secretaría del Bienestar a través de la producción de árboles en los viveros forestales militares. | |
| Apoyar en la distribución de recursos económicos de los programas sociales del Gobierno de México. | |
| Apoyar la custodia y traslado de diversos artículos e insumos necesarios para la población, a fin de garantizar su entrega, así como la estabilidad de las entidades. | |

Fuente: Elaboración con base en Sedena (2020) y DOF (2020b).

Andrés Manuel López Obrador afirmó en cierta ocasión que con la guardia nacional ya no será necesario el ejército; se trata de un tránsito del ejército a una fuerza intermedia de seguridad, a la luz del natural desgaste institucional y humano de los militares y marinos comprometidos en tantas y tan disímiles actividades. En diciembre de 2020 se estimaba que la guardia nacional contaba con más de 90 000 efectivos (International Institute for Strategic Studies, 2021: 380).

Como quiera que sea, el lector es testigo de un proceso de creciente politización de las FFAA, que se presenta con mayor intensidad en la Sedena, al asumir funciones que se enmarcan en los programas sociales estrella de AMLO: “Sembrando Vida” y “Jóvenes construyendo el futuro”; a los que se suman la distribución de recursos económicos de los programas sociales del gobierno de México y la construcción del Aeropuerto Internacional “Felipe Ángeles”, cuyos ingresos estarán regulados por la Sedena y la Semar. La Semar no se queda atrás al desplazar a la Secretaría de Transportes y Comunicaciones en la dirección y operación de todos los puertos de la nación en calidad de Autoridad Marítima Nacional y al hacerse cargo de la educación náutica (marina mercante) del país.

Se trata de una expansión y diversificación sin parangón de las misiones y actividades de ambas secretarías, cuyo significado podría resumirse en la multiplicidad.

En contraste, Geoffrey Till (2007: 160) —el pensador naval contemporáneo por excelencia— recomienda a las armadas (aunque ello se hace extensivo al ejército y a la fuerza aérea) apostar por un “nicho de especialidades”, es decir, ser eficiente y eficaz en un conjunto reducido de misiones y funciones que respondan a su perfil y vocación, y compensar las debilidades a través de la cooperación internacional. La asignación de nuevas e inéditas responsabilidades, por un lado, y el fin del Plan Mérida, por el otro, aleja a las FFAA de la racionalidad del profesor Till, y les impone una lógica de dispersión con efectos perniciosos que se harán sentir en el corto, mediano y largo plazo.

Conclusión

En conclusión, las FFAA de México se encuentran en una encrucijada o en un punto de inflexión que definirá su futuro: si continúan asumiendo —acríticamente y en el marco de la *obediencia debida*— misiones y funciones que no son de su propia naturaleza, incluida la de garantizar la seguridad pública, y si se sigue confundiendo proyecto de Nación con proyecto político, antes de la finalización del presente sexenio se las identificará con la actual administración y correrán el riesgo de convertirse en una especie de *constabulary* o guardia pretoriana que responda a los designios de AMLO, con lo que posteriormente, deberán someterse tanto al juicio de la historia como a la del pueblo en su condición de soberano.

De ahí la apreciación profética de un pionero de la sociología militar, quien identificó una disminución de prestigio de la carrera de las armas cuando, por razones de política interna u otras causas, sufre una caída en la consideración pública (Rattenbach, 1959: 75). El pasaje de la profesionalización a la politización de la mano del proyecto sexenal de Morena (autodenominado la Cuarta Transformación o 4T) contribuye a ello.

Con el objetivo de revertir dicho efecto no deseado y ajustar las FFAA a las condiciones de un sistema político democrático que, a su vez, contribuya a la modernización militar y a la necesaria disminución de su elevado grado de autonomía, conviene empezar a concebir la plataforma sobre la que debería asentarse la reforma militar adeudada, a saber:

- 1) La redefinición de misiones y funciones de las FFAA debería contemplar la desmilitarización de la seguridad pública y la seguridad interior, y su gradual sustitución por otros instrumentos coercitivos del Estado, como los cuerpos de seguridad pública. Lo recomendable, como lo demuestran las buenas prácticas, sería consignar las misiones de dicho instrumento militar en la Ley Suprema de la Nación. Así, como primer paso, se debería responder a la pregunta “FFAA ¿para qué?” a través del debate público (incluidos especialistas civiles y personal militar y naval) sobre *sus misiones y funciones*. Evidentemente, habría que *diferenciar las misiones principales de las subsidiarias*, a partir del reconocimiento de que los recursos son escasos y de uso alternativo, y que “quien

mucho abarca, poco aprieta”, o lo que es lo mismo: no se puede ser eficiente y eficaz en todo.

- 2) La salida de la Sedena y la Semar del Consejo y del Gabinete Nacional de Seguridad Pública, cuyas decisiones de políticas y estrategias deberían ser tomadas por autoridades civiles.
- 3) La fusión del sistema de defensa en una única Secretaría de despacho, bajo el principio de austeridad republicana, depuración e incorporación de expertos civiles. La mayoría del personal encuadrado se destinaría a las FFAA para desempeñar funciones propias de la profesión militar, ajenas a las burocráticas.
- 4) La centralización del comando, control, comunicaciones, sistemas computacionales e inteligencia (C4 I) para responder a las viejas y nuevas amenazas a la seguridad nacional y a la naturaleza del conflicto armado moderno, que incluye el espacio ultraterrestre y el ciberespacio como cuarta y quinta dimensión, respectivamente. En el plano estrictamente militar, sería recomendable el planeamiento militar conjunto, y su actualización permanente.
- 5) La creación del Estado Mayor Conjunto y, en general, otorgar prioridad al concepto “conjunto” para las políticas, estrategias y líneas de acción en el sector defensa, incluidas las maniobras, simulaciones y juegos de guerra; las operaciones; la logística; la formación y especialización de los cuadros, entre otros aspectos. Todo esto debería estar acompañado por un *Curso de Estado Mayor Conjunto*, destinado a especializar a los más brillantes oficiales de las tres FFAA, mediante un riguroso examen de selección.
- 6) Una vez definidas las misiones y funciones de los institutos armados, se debería discutir sobre *la arquitectura de fuerza, el pensamiento estratégico y la doctrina militar y naval, las capacidades y medios, el despliegue* (zonas y regiones militares y navales), *la inteligencia y contrainteligencia, la logística y el sistema educativo militar y naval*, así como *el componente humano*, bajo la idea-fuerza de calidad sobre cantidad.
- 7) El logro de un mayor grado de eficiencia militar a menor costo, lo que implica eliminar lo innecesario. Dicha situación impone tres ideas-fuerza: coherencia y credibilidad operacional en toda estructura de fuerza; polivalencia de las capacidades, e interoperabi-

- lidad que —a partir de un lenguaje común para que circule la información— facilite las acciones internacionales y la cooperación.
- 8) La construcción de acuerdos de cooperación con el gobierno de Estados Unidos, tanto para la especialización de funcionarios civiles en materia de seguridad y defensa nacional, como para coadyuvar al proceso de modernización de las FFAA, incluyendo maniobras sobre el terreno y ejercitaciones combinadas. Tal vez repensar un Plan Mérida de nuevo cuño, tan necesario a la luz de la escasez de recursos financieros y materiales de México.
 - 9) En síntesis, las FFAA, institución básica del Estado, símbolo de la soberanía nacional, deben estar *al servicio de los intereses y objetivos nacionales que respondan a un proyecto de Nación*. De esta manera, toda democracia que se precie de serlo debe contar con FFAA modernas, flexibles, polivalentes, con alto nivel de aprestamiento y operatividad, a la sazón instrumento coercitivo confiable, profesional y al que se pueda apelar en caso necesario. Se trata de una *herramienta subordinada al poder político y cuyo desarrollo demandaría políticas de Estado de largo aliento para hacer frente a amenazas a la seguridad nacional* (véase Moloeznik, 2018: 497-511).

Recapitulando: la reforma del Estado debería incluir un debate sobre la política de defensa y el instrumento militar, y en coherencia con el proceso de tránsito a la democracia y vigencia del Estado de Derecho, integrar las FFAA en la discusión, con miras a su incorporación en el proceso de democratización, rendición de cuentas y transparencia del Estado mexicano.

En otros términos: incorporar la reforma militar en la Agenda de Reforma del Estado. Para el arquitecto de la *Bundeswehr*: “Cualquiera sea la sociedad de que se trate, el proceso de tránsito que se realice de un régimen autoritario a otro democrático, para ser profundo y perdurable, debe abarcar a las fuerzas armadas de esa sociedad” (Von Baudissin, 1982: 9; el subrayado es nuestro).

Bibliografía

- Aguirre, E. (2018), “Analizan propuestas en seguridad”, en *Reforma*, recuperado de <<https://acortar.link/TJRnYn>>.
- Arrona, O. (2021), “¿Cuántos generales de 4 estrellas tiene Estados Unidos?”, en *Aleph*, recuperado de <https://acortar.link/Ii6tjk>.
- Benítez, R. (2021), “El Sistema de Defensa en México en el siglo XXI”, inédito.
- Cintra, J. (1991), *Seguridad nacional, poder nacional y desarrollo*, Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), México.
- Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) (2021), “Recomendaciones por violaciones graves a los Derechos Humanos”, en CNDH recuperado de <<http://informe.cndh.org.mx/menu.aspx?id=40084>>.
- Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) (2015), “Violencia y uso de la fuerza”, CICR, Ginebra.
- Cope, J. (1988), “The Institution and Profession of Arms”, Center for Hemispheric Defense Studies (CHDS), Washington, D.C.
- De Tocqueville, A. (1982), “Los ejércitos en los países democráticos (1840)”, en A. de Tocqueville, y Sun Tzú, *El ejército y la guerra. Dos documentos imprescindibles*, Emecé Editores, Buenos Aires.
- _____ (2019), *La democracia en América*, Fondo de Cultura Económica (FCE), México.
- Diario Oficial de la Federación (DOF)* (1986), “Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicana”, 26 de diciembre, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/169_210618.pdf>.
- _____ (2020a), “Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria”, 11 de mayo, Secretaría de Gobernación, México, recuperado de <<https://acortar.link/p013tE>>.
- _____ (2020b), “Programa Sectorial de Marina 2020-2024”, 3 de julio, Secretaría de Gobernación, México, recuperado de <https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5596130&fecha=03/07/2020#gsc.tab=0>.
- Díaz, E. (1985), *Estado de derecho y sociedad democrática*, Taurus, Madrid.

- Donaldo, M. (2014), *Atlas comparativo de la defensa en América Latina y el Caribe*, Red de Seguridad y Defensa de América Latina (Resdal), Buenos Aires.
- García, J. (2005) “Transformación de la defensa: el caso de EEUU y su aplicación en Latinoamérica”; en *Military Review*, recuperado de <<https://iugm.es/wp-content/uploads/2016/07/TransfMilRev.pdf>>.
- _____ (2010) “La profesión militar ayer y mañana”, en *Revista Naval*, pp. 15-30, recuperado de <<https://acortar.link/AD8fj>>.
- Gray, C. (2011), *Hard Power and Soft Power: the Utility of Military Force as an Instrument of Policy in the 21st Century*, The Strategic Studies Institute (SSI), recuperado de <<https://www.files.ethz.ch/isn/128690/pub1059-1.pdf>>.
- Guevara, Í. (2021), “Reorganización ‘pendiente’ de fuerzas armadas”, en *El Heraldo de México*, recuperado de <<https://acortar.link/HHswcz>>.
- Huntington, S. (1957), *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*, Harvard University Press, Boston.
- International Institute for Strategic Studies (2021), “Latin America and the Caribbean”, en *The Military Balance*, vol. 121; núm. 1, recuperado de <<https://doi.org/10.1080/04597222.2021.1868797>>.
- Jácome, F. (2018), “Los militares en la política y la economía de Venezuela”, en *Revista Nueva Sociedad*, núm. 274, pp. 119-128, recuperado de <<https://nuso.org/articulo/los-militares-en-la-politica-y-la-economia-de-venezuela/>>.
- Keegan, J. (2014), *Historia de la guerra*, Turner, Madrid.
- Knopp, G. (2009), *La Wehrmacht. Un Balance*, Tempus, Barcelona.
- Maciel-Padilla, A. (2021), *Understanding Mexico’s Security Conundrum*, Routledge, Routledge Focus, Nueva York.
- Medellín, J. (2017a), “El Ejército mexicano tiene de 541 generales, de ellos solo 5 son mujeres”, en *Defensa.com*, Ciudad de México, disponible en <<https://www.defensa.com/mexico/ejercito-mexicano-tiene-541-generales-activo-ellos-solo-cinco>>.
- _____ (2017b), “Ascienden 120 generales y almirantes en promoción anual en las fuerzas armadas en México”, en *Defensa.com*, Ciudad de México, recuperado de <<https://www.defensa.com/mexico/ascienden-120-generales-almirantes-promocion-anual-fuerzas>>.

- Moloeznik, M. (2005), “La naturaleza de un instrumento militar atípico: las fuerzas armadas mexicanas”, en *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, año 19, núm. 1, pp. 168-212.
- _____ (2008), “Las Fuerzas Armadas Mexicanas: entre la atipicidad y el mito”, en *Revista Nueva Sociedad*, núm. 213, disponible en <https://www.casede.org/BibliotecaCasede/3500_1.pdf>.
- _____ (2018), *Tratado sobre pensamiento estratégico-militar (enseñanzas para el sistema de defensa de México)*, Colectivo de Análisis de la Seguridad en Democracia, A.C. (Casede), México, recuperado de <<https://acortar.link/KwNuA7>>.
- _____ (2021), “Del Ejército a la Guardia Nacional”, en *Animal Político*, recuperado de <<https://www.animalpolitico.com/seguridad-180/del-ejercito-a-la-guardia-nacional/>>.
- National Guard (2021), “How We Began”, en *National Guard*, recuperado de <<https://www.nationalguard.mil/About-the-Guard/How-We-Began/>>.
- Padilla, S. (2021), “Las policías estatales en el proceso de militarización de la seguridad pública en México (2007-2017)”, tesis para obtener el grado de doctor en Ciencias Sociales con Especialidad en Sociología Centro de Estudios Sociológicos, El Colegio de México, México.
- Pontón, J. (2012), “La militarización de la seguridad ciudadana: una tendencia regional. Entrevista con Marcos Pablo Moloeznik Gruer”, en *URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, núm. 12, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso) Ecuador, pp. 143-146, recuperado de <<http://revistas.flacsoandes.edu.ec/urvio/article/view/143-146>>.
- Rattenbach, B. (1959), *Sociología Militar (una contribución a su estudio)*, vol. 491, Círculo Militar Argentino-Biblioteca del Oficial, Buenos Aires.
- Rees, L. (2008), “Los verdugos y las víctimas. Las páginas negras de la historia de la Segunda Guerra Mundial”, Crítica, Barcelona.
- Rodríguez, A. (2018), *Granos de arena. Ideas y marco conceptual en la seguridad nacional en México, contexto internacional y cambio político*, Universidad Iberoamericana, México.
- Rouquié, A. (1982), *L'état militaire en Amérique latine*, Éditions du Seuil, París.

- Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) (2020), “Programa Sectorial de Defensa Nacional 2020-2024”, en *Orden Jurídico Nacional*, México, recuperado de <<http://www.ordenjuridico.gob.mx/sectoriales.php#gsc.tab=0>>.
- Smith, A. (1958), *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*, FCE, México.
- Smith, L. (1951), *American Democracy and Military Power: A Study of Civil Control of the Military Power in the United States*, University of Chicago Press, Chicago.
- Solís, M. (2017), “Fuerzas armadas, seguridad nacional, relaciones cívico-militares y gobernabilidad democrática en México: 2006-2012”, tesis para obtener el grado de doctor en Ciencias Sociales, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades-Universidad de Guadalajara, Guadalajara.
- Stepan, A. (1988), *Rethinking Military Politics: Brazil and the Southern Cone*, Princeton University Press, Nueva Jersey.
- Till, G. (2007), *Poder Marítimo. Una guía para el siglo XXI*, Instituto de Publicaciones Navales, Buenos Aires.
- Today's Military (2022), “Programas del Cuerpo de Entrenamiento de Oficiales de la Reserva (ROTC por sus siglas en inglés)”, en *Today's Military*, recuperado de <<https://www.todaysmilitary.com/es/education-training/rotc-programs>>.
- Universidad de Guadalajara (2018), “Foro: Seguridad pública y derechos humanos. Presentación y análisis de las plataformas electorales de los candidatos a la Presidencia de la República”, en Universidad de Guadalajara, recuperado de <<https://acortar.link/Vlj6iN>>.
- USAGov en español (2022), “Cómo entrar en las Fuerzas Armadas”, en *USAGov en español*, recuperado de <<https://www.usa.gov/espanol/enlistarse-fuerzas-armadas>>.
- Velázquez, R. (2012a), “Ejército mexicano, burocratizado”, en *Contralínea*, recuperado de <<https://contralinea.com.mx/ejercito-mexicano-burocratizado/>>.
- _____ (2012b), “600 millones de pesos para cúpula de la Armada”, en *Contralínea*, recuperado de <<https://contralinea.com.mx/600-millones-de-pesos-para-cupula-de-la-armada/>>.

- Von Baudissin, G. (1982), "Prólogo", en *Fuerzas armadas y democracia*, Instituto Latinoamericano de Cooperación Tecnológica y Relaciones Internacionales (ILCTRI) / El Cid Editor, Buenos Aires.
- Wette, W. (2006), *La Wehrmacht. Los crímenes del ejército alemán*, Crítica, Barcelona.

Entrevistas:

- Díaz Rodríguez, Orestes Enrique (2015), Entrevista realizada en Guadalajara el 13 de marzo.

LOS EMPRESARIOS EN EL GOBIERNO DE ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR. UN BALANCE A MITAD DEL CAMINO

Anselmo Flores Andrade

Introducción

Los empresarios mexicanos constituyen un actor político, económico y social muy heterogéneo y está agrupado en una variedad de organizaciones: la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, Servicios y Turismo (Concanaco) de 1917; la Confederación de Cámaras Industriales (Concamin) de 1918; la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex) de 1926; la Asociación de Banqueros de México (ABM) de 1928, ahora denominada Asociación de Bancos de México; la Cámara Nacional de la Industria de Transformación (Canacintra) de 1941; el Consejo Mexicano de Hombres de Negocios (CMHN) de 1962, ahora denominado Consejo Mexicano de Negocios; el Consejo Coordinador Empresarial (CCE) de 1976, y el Consejo Empresarial Mexicano de Comercio Exterior (Comce) de 1999,¹ todas ellas con intereses diversos basados en su actividad, en su ubicación geográfica, en los montos de

¹ También podríamos mencionar al Consejo Nacional de la Publicidad (CNP) fundado en 1959 y reestructurado con el nombre de Consejo de la Comunicación en 2001 por ser el brazo especializado en medios de comunicación del sector empresarial y por tanto dedicado a difundir el pensamiento empresarial en la sociedad (véase Sosa, 2010).

su capital, en sus vínculos con el exterior; es decir: el denominado sector privado no es un grupo homogéneo. No obstante, se puede hablar del empresariado como un agente, tomando como referencia las expresiones de los representantes de las organizaciones empresariales legalmente reconocidas y legitimadas por el gobierno como interlocutores válidos del sector.

El estudio de este actor político generó una amplia bibliografía en la que se da cuenta del origen y estructura de sus organizaciones (Tirado, 2015; Puga y Tirado, 1992; Hernández, 1991; Ortiz, 2002; Briz, 2002), de su relación con el Estado (Labastida, 1986, Pozas y Luna, 1991, Hernández, 1985; Arriola y Galindo, 1984), por periodos de gobierno (Alba, 1996 y 2020; Martínez, 1984; Luna, Millán y Tirado, 1985) en relación con sucesos políticos muy significativos (Sosa, 2016; Hernández, 1986; Tirado, 1986; Luna y Tirado, 1984), o como sujeto importante en el sistema político (Luna, 1992; Millán, 1988, Tirado, 1985) o su participación en la arena político-electoral (Mizrahi, 1996; Guadarrama, 1987). La mayoría de esta literatura surgió en la década de los ochenta para dar cuenta de la relación entre empresarios y gobierno en los sexenios anteriores, pero sobre todo para explicar las transformaciones que ese actor había sufrido desde el periodo posrevolucionario hasta la década de los noventa. Este interés por estudiar al empresariado mexicano decayó con la alternancia en la Presidencia de la República en el año 2000. A partir de esa fecha son muy pocos los textos que abordan al empresariado mexicano en cualquiera de sus ámbitos de participación; las excepciones son Alba (2006, 2020) y Sosa (2010, 2016).

El papel de los empresarios y sus organizaciones se ha modificado sustancialmente en los últimos años debido a los cambios del sistema político (crisis del modelo neoliberal, alternancia en el gobierno, transformación del sistema de partidos), y a causa de las modificaciones ocurridas en el sistema internacional (crisis del discurso neoliberal, mutación de la geopolítica mundial entre las grandes potencias, crisis del sistema económico internacional). En cierto sentido, podemos afirmar que de un periodo de alta visibilidad política y social caracterizada por un amplio activismo del sector empresarial en distintos ámbitos de la vida nacional —un periodo de vínculos muy estrechos y consolidados con el gobierno y sus representantes (1988-2000)— pasamos a una eta-

pa caracterizada por un activismo velado centrado más bien en las relaciones personales de los grandes empresarios con el gobierno en turno (2000-2012). Con el gobierno de Enrique Peña Nieto no hubo desavenencias graves, salvo por la reforma fiscal, la cual encontró rechazo por parte del empresariado mexicano y cierta estridencia mediática. No obstante, al final los empresarios la consideraron un hecho consumado y no hubo mayor problema porque contenía algunos puntos que los beneficiaban, como la eliminación del impuesto empresarial a tasa única (IETU). En términos generales, podemos afirmar que la relación entre los empresarios y el gobierno de Peña Nieto fue una relación positiva sin pronunciados altibajos (Alba, 2020). Por el contrario, desde el inicio del periodo de gobierno actual (2018-2024) nos encontramos con un fuerte activismo empresarial en contra de las acciones de Andrés Manuel López Obrador (AMLO), que para algunos es similar a la figura de Luis Echeverría (1970-1976). En particular porque los empresarios, opositores políticos y académicos han difundido la idea de que el estilo personal de gobernar de AMLO se asemeja al de Echeverría (Zárate, 2021; Mayer-Serra, 2021), y han calificado las propuestas económicas de López Obrador como anacrónicas (Rubio, 2021).

El cuestionamiento de los empresarios a algunas de las acciones del gobierno de Andrés Manuel López Obrador (por ejemplo: la cancelación del aeropuerto de Texcoco; la intención del gobierno de revisar la reforma energética aprobada en el sexenio anterior; la construcción de una refinería en Dos Bocas, y la gestión de la pandemia del covid-19) se asemeja a la actitud asumida por los empresarios frente a la propuesta de reforma fiscal y a la política exterior (en particular, la simpatía con el gobierno del socialista Salvador Allende) de Luis Echeverría. En dicho periodo se evidenció que el pacto tácito que se había establecido en el periodo posrevolucionario entre empresarios y Estado (particularmente la proscripción del empresariado de la política, y la idea de que, ante cualquier medida gubernamental de carácter económico, el sector empresarial sería consultado) había llegado a su fin (Garrido y Puga, 1990). En esta ruptura se conjugaron el agotamiento del modelo económico en los años setenta con la crisis de legitimidad del régimen político evidenciada por el movimiento estudiantil del 68, así como el denominado

reformismo de Echeverría y la crisis de confianza en el último año de López Portillo (Loeza, 1977).

El arribo de Miguel de la Madrid Hurtado a la Presidencia de la República, y más precisamente el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, ocasionaron que el empresariado mexicano tuviera un protagonismo nunca antes visto debido a la importancia que le asignaba el nuevo modelo económico del régimen, pero también como producto de la nueva alianza entre empresarios y gobierno (Hernández, 1990, Concheiro, 1996). A finales de la década de los ochenta, el modelo económico mostraba los siguientes rasgos característicos: la redefinición del papel del Estado en la economía y el reconocimiento explícito de la empresa como motor del desarrollo; la reorientación de la economía hacia el mercado mundial; la reorganización financiera; la desregulación económica y la desincorporación y venta de empresas estatales; la flexibilización de la legislación sobre inversión extranjera y las reformas legales para limitar el poder del Presidente en relación con las nacionalizaciones, y el impulso a la planeación democrática con la participación activa del sector privado (Luna, Millán, Tirado, 1985; Garrido y Puga, 1990).

Con esa nueva fisonomía en el ámbito económico, se trataba de dar solución a las consecuencias del derroche, la irresponsabilidad y el creciente intervencionismo estatal en la economía de los gobiernos anteriores, que habían llevado al país a un desbordado endeudamiento y a la devaluación de la moneda. Ante ello, los empresarios respondieron con desinversión, fuga de capitales y un fuerte activismo que tuvo como protagonistas al CCE y a la Coparmex en vinculación con la Iglesia, vía su actuación en la sociedad civil; en el ámbito electoral y, sobre todo, impulsando sus demandas corporativas y participando en la determinación de las políticas públicas. En esta coyuntura, la política económica impulsada por los dos programas del periodo, el Pacto de Solidaridad Económica (PSE) de 1987 y su sucesor, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PECE), provocaron fuertes restricciones en el gasto social, contracción salarial, desempleo y liberalización de los precios. Esta situación provocó que las vigorosas movilizaciones sociales de obreros, campesinos y clases medias canalizaran sus humores al ámbito electoral, trayendo como consecuencia elecciones conflictivas (Jacobo, Luna y Tirado, 1989).

En este panorama, los empresarios se constituyeron en una fuente de apoyo importante para el gobierno de Salinas de Gortari: con un nuevo discurso que pugnaba por la democracia, el bien común, la defensa de la propiedad privada y el Estado subsidiario; así como con inéditas formas de participación en ámbitos como la oposición partidista, grupo de presión y con una vigorosa alianza con sectores de la derecha, los empresarios mexicanos ocuparon un lugar central en la dinámica económica, política y social nunca antes visto (Luna y Tirado, 1984). En esa época de finales de los noventa, el contexto de crisis económica y las respuestas generadas por el gobierno de Ernesto Zedillo marcaron el tono de la respuesta empresarial.

En el año 2000, con la llegada a la Presidencia de la República de Vicente Fox, quien tenía antecedentes en el ámbito empresarial, hicieron pensar a muchos que los empresarios tendrían al fin un gobierno hecho a modo; pero no sucedió así. Los saldos de la transición democrática, la distribución del poder político en el Congreso y la creciente internacionalización de la economía, incidieron en la relación de los empresarios con el gobierno de Vicente Fox y con el de Felipe Calderón, su sucesor como titular del Poder Ejecutivo Federal (Alba, 2020); si bien esta relación no fue armoniosa, tampoco existieron confrontaciones significativas. El origen partidista de los presidentes Fox y Calderón, sus propuestas económicas y los vínculos que mantuvieron de manera informal con algunos prominentes empresarios, contribuyeron a que en los dos gobiernos panistas el agua no desbordara los cauces tradicionales.

Desde que Andrés Manuel López Obrador anunció que participaría como candidato en la elección presidencial de 2018, la reacción general fue de rechazo. Los grandes empresarios mexicanos con derecho de picaporte en los tres últimos gobiernos, como Carlos Slim (Grupo Carso), Rogelio Zambrano (presidente de Cemex), Alberto Baillères (Grupo Bal), Germán Larrea (Grupo México), Claudio X. González (Kimberly Clark), veían amenazado ese privilegio con un posible triunfo de López Obrador; por ello, de manera individual y a través de sus organizaciones, los empresarios financiaron, promovieron y estimularon una amplia campaña mediática sistemática en contra del López Obrador. Los mensajes difundidos por el sector empresarial señalaban que el proyecto político de Andrés Manuel López Obrador no era el adecuado para el

país y lo calificaban de populista, mesiánico, autoritario, por lo que si ganaba las elecciones podrían perderse empleos, habría devaluación y se generaría una profunda crisis económica.

Los temas y ámbitos de conflicto entre los empresarios y AMLO en estos tres años de gobierno son muchos y diversos; cada uno de ellos amerita una investigación propia y de mayor profundidad. En este escrito, por motivos de espacio, sólo abordaremos de manera muy esquemática la reacción empresarial² frente a cuatro asuntos que marcaron la relación de los empresarios y el gobierno: 1) la campaña presidencial de 2018; 2) la cancelación de la construcción del Nuevo Aeropuerto Internacional de México (NAIM); 3) la actitud de los empresarios frente a la respuesta del gobierno a la pandemia del covid-19, y 4) la participación de los empresarios en el proceso electoral del 2021. Este capítulo está dividido en cuatro apartados, uno para cada acontecimiento mencionado.

La campaña electoral de 2018 y los empresarios

Durante su campaña electoral, Andrés Manuel López Obrador generó temor lo mismo en los empresarios que en la clase política, debido a que ofreció llevar a cabo una cuarta transformación del país semejante, en su opinión, a la Independencia (1810-1821), la Reforma (1858-1861) y la Revolución mexicana (1910-1917). Es decir, ofrecía un periodo fundacional que modificaría el panorama político y económico hasta entonces conocido. Por ello, los empresarios estaban dispuestos a actuar

² En este texto, al referirnos a los empresarios o a la reacción empresarial nos estamos remitiendo al Consejo Coordinador Empresarial (CCE), la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex) y algunos representantes del Consejo Mexicano de Negocios (CMN). El primero, porque aún es considerado la cúpula de los empresarios mexicanos, vocero y representante de los empresarios y sobre todo interlocutor reconocido por el gobierno. El segundo, la Coparmex, porque desde su nacimiento se ha caracterizado por ser beligerante frente a las acciones del gobierno en turno, y en este periodo no es la excepción. Finalmente, en relación al CMN, los pronunciamientos de Alberto Baillères (del Grupo Bal) y Claudio X. González (Kimberly Clark), entre otros, pertenecientes a esta selecta organización empresarial, mostraron una activa y visible actividad durante estos tres años de gobierno de AMLO.

de la manera más vehemente posible, dada la amenaza que representaba para ellos López Obrador, a quien denominaban populista, autoritario y atado al pasado.

La relación tensa de los empresarios con Andrés Manuel López Obrador durante estos años no es nueva, la desavenencia viene de años atrás. Como se sabe, durante la elección presidencial de 2006 un grupo importante de empresarios, tanto en lo individual como a través de ciertas organizaciones, como el CCE y la Coparmex, participaron activamente en la campaña electoral para evitar que López Obrador, candidato de la Coalición por el Bien de Todos, integrada por el Partido de la Revolución Democrática (PRD), Partido del Trabajo (PT) y Convergencia, ganara las elecciones; situación que se volvió a repetir en la elección presidencial de 2012, en donde poderosos e influyentes empresarios del país hicieron todo lo posible para que López Obrador, candidato de la coalición Movimiento Progresista, integrada por los partidos PRD, PT y Movimiento Ciudadano (MC), no ganara las elecciones de ese año. En ambas ocasiones, las campañas negativas financiadas e impulsadas por los empresarios en contra de Andrés Manuel López Obrador influyeron en un sector de la población y contribuyeron a generalizar una imagen negativa de AMLO.

En la elección presidencial de 2018 las cosas no tenían por qué ser diferentes. Las propuestas de gobierno de López Obrador no eran de las preferencias del empresariado, en particular las declaraciones sobre anular la reforma energética, cancelar la construcción del nuevo aeropuerto de la Ciudad de México y derogar la reforma educativa aprobada durante el gobierno de Enrique Peña Nieto. Asimismo, los adjetivos que AMLO encajó a un grupo influyente de empresarios, como Alberto Baillères, Germán Larrea, Eduardo Tricio, Alejandro Ramírez y Claudio X. González, acusándolos de pertenecer a “la mafia del poder” y de que eran “traficantes de influencias”, generó rechazo y molestia, por lo que nuevamente un grupo de prominentes empresarios elaboraron una estrategia concertada a través de los medios de comunicación para hacer campaña en contra del candidato de la coalición Juntos Haremos Historia, integrada por los partidos Movimiento Regeneración Nacional (Morena), PT y Partido Encuentro Social (PES).

Ejemplos de ello son los desplegados “Trabajamos por México” y “Así no”, emitidos por el Consejo Mexicano de Negocios (CMN) y el CCE, respectivamente, en mayo de 2018. El primero motivado por las declaraciones de López Obrador en el sentido de que, según él, Ricardo Anaya, candidato de la coalición Por México al Frente, integrada por los partidos PAN, PRD y Movimiento Ciudadano, se había reunido con los empresarios para pedirles que solicitaran al presidente Enrique Peña Nieto apoyar su candidatura y, de esa forma, formar una alianza en su contra. En el desplegado, el CMN rechazaba las “expresiones injuriosas y calumniosas” de López Obrador.

El segundo desplegado, el del CCE, era en respuesta a los ataques y descalificaciones vertidos por López Obrador en contra de los empresarios; y aprovecharon la ocasión para afirmar que ellos eran parte de la solución y no de los problemas del país; y sentenciaron: “Las condiciones de confianza y certeza jurídica son fundamentales para preservar y promover el ahorro, la inversión, el crecimiento económico y el empleo. La confianza se cultiva. No se dicta ni se obliga” (Redacción *El Financiero*, 2018).

No obstante, una de las acciones más conocidas de la intervención y estrategia concertada de los empresarios en el proceso electoral de 2018, fue una serie de cartas que prominentes empresarios enviaron a sus empleados para sugerirles votar en contra de la opción populista que representaba Andrés Manuel López Obrador, así como una serie de videos difundidos en Youtube con la misma intención. En cuanto a lo primero, podemos mencionar a empresarios como Germán Larrea (presidente del Grupo México, que es una compañía de producción en cobre, transporte e infraestructura); Alberto Baillères (presidente del Grupo Bal, un conglomerado de empresas que pertenecen a diferentes ramas, como operaciones comerciales, operaciones industriales y servicios financieros-como GNP Seguros, Profuturo, Médica Móvil, Valores Mexicanos Casa de Bolsa, Palacio de Hierro); Andrés Conesa, director general de Aeroméxico; Eloy Vallina (presidente de Grupo Chihuahua, que participa en empresas de diferentes sectores económicos, como Accel Logística); Héctor Hernández Pons Torres, director general de Grupo Herdez, quienes difundieron cartas entre sus empleados, colaboradores y accionistas para sugerirles “votar con inteligencia” y evitar un gobierno

populista que llevaría al país por el mismo camino de Venezuela, pronosticando que si “se llegara a imponer en México, se desincentivarían las inversiones afectando gravemente los empleos y a la economía, se devaluaría nuestra moneda y se provocaría fuertes alzas de precios en productos y servicios” (Montalvo, 2018).

En relación con lo segundo, los videos difundidos para criticar las propuestas de López Obrador estuvieron a cargo de los empresarios José Antonio Fernández Carbajal, presidente del Consejo de Administración de Fomento Económico Mexicano Femsa (de la que forman parte las tiendas OXXO y estaciones de servicio OXXO Gas, y es el embotellador de Coca-Cola Company); Sergio Argüelles González, presidente del grupo FINSA (empresa proveedora de insumos industriales y uno de los mayores desarrolladores de parques industriales); José Ramón Elizondo, presidente del Grupo Vasconia (grupo industrial conocido por los utensilios de cocina, pero que también cuenta con división de productos industriales [ALMEXA], que es empresa líder en la producción de aluminios planos en Latinoamérica).

Un mes antes de las elecciones, López Obrador se reunió con el Consejo Mexicano de Negocios. A dicha reunión acudieron Germán Larrea, presidente de Grupo México; Claudio X. González Guajardo, fundador de Mexicanos Primero; Carlos Slim Domit; Valentín Díez Morodo, del Consejo Empresarial Mexicano de Comercio Exterior, Inversión y Tecnología, y Emilio Azacárraga, presidente del Consejo de Administración de Grupo Televisa, entre otros, para limar asperezas. Esta reunión se llevó a cabo, probablemente, por el previsible triunfo de López Obrador en las elecciones de 2018; de acuerdo con una encuesta patrocinada por Coparmex y realizada por la empresa Berumen por esas fechas, y en la que se señalaba que Andrés Manuel López Obrador contaba con el 41 % de la intención de votos frente al 13.6 % de José Antonio Meade (candidato de la coalición conformada por el PRI / Partido Verde Ecologista de México [PVEM] / Partido Nueva Alianza [Panal]) y al 21.0 % de Ricardo Anaya, de la coalición integrada por PAN/PRD/MC) (Coparmex, 2018); situación que la mayoría de las encuestas confirmaban, aunque con una disparidad en la ventaja de López Obrador sobre los demás contendientes (Expansión política, 2018).

Los empresarios ante el gobierno de la Cuarta Transformación

Durante los días (y semanas) siguientes a su triunfo electoral, Andrés Manuel López Obrador se reunió con el CCE, el Grupo Monterrey (integrado por Rogelio Zambrano, de Cemex; Enrique Zambrano, de Proeza; Armando Garza Sada, del Grupo Alfa; Federico Toussaint, de Grupo Lamosa; Eduardo Garza, de Frisa; Adrián Sada, de Grupo Vitro y Juan González, de Maseca), además del poderoso CMN, integrado por los 50 empresarios más poderosos del país, entre quienes figuran Carlos Slim, de Grupo Carso; María Asunción Aramburuzabala, de Tresalia Capital; Claudio X. González Laporte; de Kimberly Clark; Valentín Díez Morodo, del Grupo Modelo; José Antonio Fernández, de Femsa, y Emilio Azcárraga Jean, de Televisa, con la finalidad de reafirmar el mantenimiento del clima de comunicación entre empresarios y gobierno. En particular, López Obrador tranquilizó a los empresarios ante el hecho de que la coalición ganadora en las elecciones contaría con una amplia mayoría en el Congreso mexicano; les propuso generar mesas de trabajo periódicas, e invitó a los empresarios a invertir en los proyectos que tenía su gobierno para incentivar el desarrollo y crecimiento del sur del país.

A partir de este momento se abría un breve periodo de luna de miel caracterizada por mensajes de confianza y cordialidad, pero que una vez pasada la euforia del triunfo electoral y con la revisión de asuntos concretos de interés para el empresariado mexicano (como la construcción del nuevo aeropuerto), resurgieron las interpelaciones entre el presidente Andrés Manuel López Obrador y los empresarios. No obstante, existieron tres factores que, durante ese periodo, coadyuvaron a que los empresarios mantuvieran la serenidad y cierta confianza en el nuevo gobierno: 1) la presencia de Alfonso Romo como futuro jefe de la Oficina de la Presidencia y enlace presidencial con el sector empresarial;³ 2) la afirma-

³ Alfonso Romo era un exitoso empresario originario de Monterrey, Nuevo León; presidente del Grupo Plenus con actividades en los sectores de agrobiotecnología, biología sintética, educación y bienes raíces; además, dirigía la casa de bolsa independiente más grande de México (Vector). En la década de los ochenta fue presidente de la afamada tabacalera *La Moderna*.

ción de López Obrador de que su gobierno mantendría una disciplina fiscal estricta para no incrementar el déficit fiscal y, por tanto, mantener las finanzas públicas sanas, y 3) el respeto a la autonomía del Banco de México. Todos estos factores mantuvieron tranquilo al empresariado mexicano. Por el contrario, las causas de disgusto e inconformidad de los empresarios giraron en torno a la cancelación de la construcción del nuevo aeropuerto de la Ciudad de México y a la revisión de la reforma energética.

En efecto, el tema del nuevo aeropuerto de la Ciudad de México gravitó desde el inicio de la campaña electoral de 2018 y se mantuvo hasta que se tomó la decisión final al respecto. La actitud ambigua que mantuvo López Obrador respecto a este tema durante la campaña electoral (primero que no se iba a cancelar, después que se iban a revisar los contratos, en otra ocasión que, en caso de ganar, dialogaría con los interesados antes de tomar una decisión, e incluso que habría una licitación para concesionar la construcción del aeropuerto) generó fricciones con los empresarios, como lo ejemplifica la cancelación de un foro, en abril de 2018, para abordar ese tema y las declaraciones que externó el presidente del CCE:

Lo que hemos observado es que cuando no están de acuerdo con él (AMLO), descalifica a las personas y eso nos preocupa porque hemos ofrecido diálogo y análisis [...]. México necesita propuestas fundamentadas, no discursos vacíos que apelan a la demagogia, clientelismo y corporativismo. Nuestro principal objetivo es impulsar la participación ciudadana para que la reflexión lleve a los mexicanos a realizar un voto informado y razonado el 1 de julio (González, 2018).

A pesar de que tras el triunfo de López Obrador en la elección presidencial de 2018 los empresarios manifestaron que trabajarían juntos para lograr el crecimiento económico del país y que eran optimistas con la llegada del nuevo gobierno, muy pronto expresaron su inconformidad e incertidumbre debido a la postura del gobierno en torno a la cancelación del nuevo aeropuerto y de la reforma energética. Respecto al primer tema, dos meses después de su triunfo electoral, AMLO se reunió con el CMN para dialogar sobre las propuestas del gobierno sobre cómo lograr el crecimiento económico del país, el combate a la corrupción, la

inseguridad y; por supuesto, la construcción del nuevo aeropuerto internacional de la Ciudad de México. En esa reunión, el presidente electo informó que había tres opciones: 1) continuar con la construcción del aeropuerto en Texcoco; 2) concesionarlo, y 3) construir otro en Santa Lucía. El interlocutor gubernamental con los empresarios para decidir cuál opción sería la definitiva fue el Secretario de Comunicaciones y Transportes, Javier Jiménez Espriú. Las posiciones eran encontradas. Por un lado, el gobierno deseaba cancelar el aeropuerto en construcción; por el otro, los empresarios se mantenían firmes en defender la continuidad de la construcción del aeropuerto en Texcoco.

En este contexto, Andrés Manuel López Obrador tomó la decisión de realizar una consulta ciudadana para decidir si continuaba la construcción del nuevo aeropuerto de Texcoco o se cancelaba. Decisión a la que se opusieron los empresarios, argumentando que con ello se generaría incertidumbre y de que se estaría enviando a los inversionistas y a la ciudadanía el mensaje de que en el país no se respetaba el Estado de derecho.

En la denominada Consulta Nacional Nuevo Aeropuerto, realizada entre el 25 y 28 de octubre de 2018, la opción que obtuvo más respaldo fue la de la construcción de dos nuevas pistas en Santa Lucía (69.75 %); mientras que la opción de continuar con la construcción del nuevo aeropuerto en Texcoco obtuvo 29%. Como es natural, la reacción del sector empresarial del país no se hizo esperar. El presidente del CCE, Juan Pablo Castañón, afirmó que la consulta se realizó fuera del marco legal y sin garantías de imparcialidad, neutralidad y representatividad, por lo que no podía ser fundamento para revertir una decisión de Estado que había sido estudiada por 20 años (*El Heraldo de México*, 2018). Por su parte, el presidente de la Coparmex, Gustavo de Hoyos, señaló que ellos no le reconocían a la consulta realizada por el gobierno validez legal, ni legitimidad ni validez estadística; y afirmó que López Obrador “les ‘mintió’ al asegurar que la consulta se apegaría a la ley”, lo cual en su opinión no fue así, por lo que realizarían acciones legales (Administrador Regeneración, 2018). Sin embargo, a pesar del malestar expresado, éste fue desarticulado por AMLO y su equipo de negociación (Carlos Urzúa, previsto como secretario de Hacienda; Javier Jiménez Espriú, previsto como secretario de Comunicaciones y Transporte, y Alfonso Romo, po-

sible jefe de la Oficina de la Presidencia). Una vez conocido el resultado de la consulta, iniciaron una mesa de negociaciones con los empresarios afectados por la cancelación de la construcción del NAIM.

Evidentemente, antes de la consulta y ya previendo el resultado, López Obrador había tenido acercamientos con los más importantes contratistas del nuevo aeropuerto de Texcoco, como Carlos Slim, Jerónimo Gerard y Olegario Vázquez; de ahí que, a pesar del resultado de la consulta, los empresarios y López Obrador pudieron encontrar vías alternas de solución para no tener un enfrentamiento legal y político de consecuencias funestas para el país. Una de las vías que se dieron a conocer y posibilitó el entendimiento más que la confrontación, fue la invitación de AMLO a los empresarios afectados a participar en las licitaciones para construir las dos pistas del aeropuerto en Santa Lucía, además de mejorar el funcionamiento de dos terminales del aeropuerto Benito Juárez. La respuesta vino del CCE, el cual, a través de su presidente, manifestó que el desacuerdo con el gobierno electo no significaba que dejarían de colaborar con él. Incluso días después de conocer los resultados de la consulta, y tras una reunión de los empresarios con López Obrador, la mayoría desistió de interponer demandas judiciales por la cancelación del NAIM (Ramírez, 2018).

El otro tema que generó incertidumbre en los empresarios fue la intención de López Obrador de revisar la reforma energética aprobada en 2013-2014. En este asunto, al igual que con la construcción del nuevo aeropuerto, AMLO fue ambiguo. Desde su campaña electoral de 2018, López Obrador había asegurado que, de ganar la elección presidencial, iniciaría un proceso para modificar las leyes de la reforma energética, debido a que, en su opinión, varias de las licitaciones y los contratos derivados de ellas estaban “manchados de corrupción” (Forbes Staff, 2018). Incluso, en su discurso de toma de protesta como presidente de México, afirmó:

Nada ha dañado más a México que la deshonestidad de los gobernantes y de la pequeña minoría que ha lucrado con el influyentismo. Esa es la causa principal de la desigualdad económica y social [...] por ejemplo, la reforma energética, que nos dijeron que vendría a salvarnos sólo ha significado la

caída en la producción de petróleo y el aumento desmedido en los precios de las gasolinas, el gas y la electricidad (López, 2018).

En consecuencia, a finales de 2018, el equipo de López Obrador anunció que se suspenderían las subastas petroleras, y que había iniciado la revisión de algunos contratos, en particular del consorcio formado por Premier Oil PLC, Talos Energy y Sierra Oil & Gas, el cual ganó dos contratos de exploración y extracción en aguas del golfo de México en 2015 (Forbes Staff, 2018). Una serie de reuniones llevadas a cabo en los meses siguientes entre López Obrador y su equipo (Rocío Nahle, secretaria de Energía, y Octavio Romero, director general de Pemex) con empresarios del sector petrolero, como Alberto de la Fuente (director general de Shell México), Luis Vázquez Senties (presidente del grupo Diavaz), Mónica Boe (directora general en México de la petrolera noruega Statoil), Dionisio Garza (del consorcio Jaguar, Exploración y Producción), contribuyeron a que la inconformidad de los empresarios de ese ramo se mantuviera en los márgenes marcados por el gobierno de López Obrador; por ello, a mediados de 2019 señaló que se respetarían los contratos realizados tras la reforma energética; y posteriormente, en julio del 2020, afirmó que su gobierno no tenía intención de promover cambios a la reforma energética de Peña Nieto debido a que tenía el compromiso de que en sus primeros tres años de gobierno no haría reformas legales en la materia, “por lo que se mantiene vigente las rondas petroleras y los contratos derivados de la misma” (Urrieta y Muñoz, 2020). Un desdecirse y una habilidad para decir ambigüedades que, para esas fechas, era ya un rasgo típico de López Obrador.

Los empresarios en el contexto de la pandemia del covid-19

El primer caso por enfermedad del covid-19 en México se dio a conocer el 28 febrero de 2020, y el 19 de marzo el Consejo de Salubridad General reconoció la pandemia de enfermedad por el virus SARS-CoV2 (covid-19) como una enfermedad grave de atención prioritaria. Ante este hecho, la Secretaría de Salud se encargó de coordinar con las instituciones del sector salud y con los gobiernos de los estados de la repúbli-

ca, programas y campañas para la prevención y el control del covid-19. Desde el inicio de la emergencia sanitaria por covid-19, los empresarios demandaron responsabilidad y liderazgo en el manejo de la pandemia por parte del presidente de la República, y manifestaron su desacuerdo con las medidas tomadas por el gobierno federal. El CCE, por ejemplo, solicitó al gobierno claridad y certeza en las decisiones gubernamentales, esto con relación a un decreto regulatorio emitido por el gobierno federal que, en opinión de esa organización empresarial, no definía con exactitud las actividades esenciales que podían continuar sus actividades durante las fases de la pandemia. La Coparmex fue más contestaria al señalar que AMLO no tenía una visión clara para afrontar la pandemia y, por ello, en el gobierno existía una “notoria falta de estrategia y de propuestas eficaces” (EFE, 2020).

Ante esta situación, el CCE dio a conocer una propuesta de medidas económicas, fiscales y administrativas para enfrentar la pandemia del coronavirus. En particular: mantener la inversión; apoyar a la pequeña y mediana empresa, y conservar los empleos. Además sugerían lo siguiente: diseñar un programa para los próximos nueve días; medidas diferenciadas por mes y por circunstancias; ayudar a empresas solventes para que la falta de liquidez no las haga caer en la insolvencia en los próximos 90 días; establecer con fondos públicos un programa de aproximadamente 100 000 millones de pesos para que la banca de desarrollo garantice créditos a través de la banca privada con enfoque particular a Pequeñas y medianas empresas (Pymes) con problemas de liquidez, para conservar empleos y sufragar la nómina; en los sectores críticos (aviación, hotelería, restaurantes) diferir el pago del 100 % de las contribuciones a la seguridad social, sin condonación; diferimiento de pagos de impuestos de las empresas hasta 90 días sin cargo de intereses; y suspensión temporal de pagos provisionales de Impuesto Sobre la Renta (ISR) (propio y retenido por sueldos) (Salazar, 2020). La respuesta del presidente López Obrador fue severa: “Así era antes, no pagaban los de arriba y utilizaban de excusa la crisis. El no pago de impuestos se justificaba con el supuesto crecimiento económico, pero ¿qué sucedió durante el periodo neoliberal? No hubo pago de impuestos y no hubo crecimiento” (Beauregard y Martín, 2020).

En este periodo las relaciones entre empresarios y el presidente de la República estaban en los niveles más bajos de entendimiento hasta ese momento. Un factor que había incidido en esa relación tensa entre empresarios y López Obrador lo constituyó la cancelación de la construcción de una planta cervecera de Constellation Brands, en Mexicali, Baja California, en marzo de ese año. En esa ocasión se repitió, guardando las proporciones debidas, el mismo procedimiento que con la cancelación del NAIM; es decir, una consulta popular decidió el destino de ese importante proyecto en el norte del país (de 1 500 millones de dólares), lo que motivó fuertes reclamos por parte de los empresarios mexicanos. Por ejemplo, Coparmex manifestó

Que el gobierno decidió implementar y validar una consulta ilegal, “no representativa y sin reglas”, en la que participaron sólo 4.58% de la lista nominal de electores de Mexicali. “Un puñado de personas no puede decidir el futuro de una inversión de miles de millones de dólares. De lo contrario seguiremos cayendo en los índices de confianza de inversión extranjera directa” (Redacción *La Jornada*, 2020).

Ante esta situación, el presidente López Obrador simplemente señaló que se respetaría el resultado de la consulta: “Fueron los ciudadanos de Mexicali los que decidieron y se va a cumplir su voluntad. Ya es un mandato”.⁴

La respuesta del gobierno federal a los reclamos empresariales por apoyos fiscales (en particular los empresarios de los sectores manufactureros, de la construcción, comercial y de servicios no financieros) y al previsible escenario de una caída importante del PIB (en torno al 5%), no fue la que todos esperaban. El presidente López Obrador, en estricto apego a su ortodoxia económica, rechazó contraer deuda pública para

⁴ Y abundó: “Aquí en Mexicali algunos a lo mejor no están conformes, otros sí, pero aquí se decidió que la gente, los ciudadanos, iban a tener la última palabra para la operación de la cervecera, y no hay que tener miedo al pueblo [...]. Hay que estar consultando, a mandar obedeciendo al pueblo, algunos se extrañaron: ¿cómo una consulta? Pues no saben o pensaban que éramos iguales [...]. AMLO asegura que se cumplirá con el resultado de la consulta sobre planta de *Constellation Brands* en Mexicali” (Notimex y Reuters, 2020).

sustentar algunas de las medidas sugeridas por los empresarios. En cambio, se comprometió a aumentar la inversión pública y a crear empleos (dos millones en nueve meses); en particular, señaló que se otorgarían créditos a pequeñas empresas, a trabajadores informales, y que se atendería prioritariamente a los más pobres (por lo que anunció que se adelantaría cuatro meses el pago de la pensión para adultos mayores y niños pobres con discapacidad); además se comprometió a que no habría aumento de impuestos ni gasolinazos. Finalmente, señaló que su gobierno obtendría recursos de los ahorros del Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios y de los fideicomisos, pero sobre todo de una mayor austeridad republicana —se eliminarán los aguinaldos de altos funcionarios públicos; se reducirían el gasto en publicidad del gobierno, la partida de viáticos, los gastos de operación— y a través de rifas o subastas de la enajenación de bienes de la delincuencia. En palabras del presidente López Obrador: “La fórmula que estamos aplicando para remontar la crisis transitoria, repito, es la suma de tres elementos básicos: mayor inversión pública para el desarrollo económico y social; empleo pleno y honestidad y austeridad republicana” (López, 2020).

Evidentemente, al sector empresarial no lo complacieron ni el discurso ni las propuestas económicas del presidente López Obrador. El CCE y Coparmex las calificaron de decepcionantes e incompletas, debido a que no presentaban apoyos a la planta productiva del país, por lo que “se corre el riesgo de tener un sexenio perdido” (Saldaña *et al.*, 2020). Ante esta reacción, el presidente de la República acusó a algunas grandes empresas de despedir a trabajadores (346 000 entre mediados de marzo y la primera semana de abril), por lo que las conminó a ser solidarias en el contexto de la emergencia sanitaria; y en un tono más enérgico amenazó a las empresas que debían impuestos (un total de 15 empresas, por un monto de 50 000 millones de pesos) con proceder judicialmente si no liquidaban sus adeudos con la Secretaría de Hacienda (Morales y Villa, 2020). La respuesta de los empresarios fue que no todas las grandes empresas cuentan con rentas o privilegios especiales; por el contrario, comentaron que muchas de ellas enfrentarán problemas de solvencia durante el periodo de la emergencia sanitaria, por lo que, si no recibían facilidades fiscales o en el pago de la seguridad social, se verían obligadas a despedir a trabajadores. Y añadieron:

En un entorno como éste, esperar que la recaudación se incremente y al mismo tiempo se puedan crear 2 millones de empleos en los próximos nueve meses, como lo aseveran las autoridades, es improbable. De hecho, se anticipa un escenario a la inversa, en el que la recaudación se contraiga sustancialmente y se pierdan quizá más de un millón de puestos de trabajo (LPO, 2020).

Ante este diálogo de sordos, los empresarios buscaron alternativas para modificar el *statu quo* imperante. Es decir, para evitar un choque frontal con el gobierno, los dirigentes empresariales se volcaron a apoyar, financiar o a sugerir la conformación de un bloque opositor en las elecciones intermedias de 2021 con el propósito de ganar espacios en el Congreso y de ese modo restarle poder al presidente López Obrador.

Los empresarios y las elecciones intermedias de 2021

A finales de mayo de 2020 se dio a conocer la existencia de un Frente Nacional Anti-AMLO, mejor conocido como Frena, integrado por alrededor de 67 miembros, cuyas cabezas más visibles fueron Gilberto Lozano, miembro del consejo de administración de Femsa, y Pedro Luis Martín Bringas, miembro del directorio de Soriana; como integrantes de Frena también figuraban populares comunicadores, como Pedro Ferris Hijar y Rafael Loret de Mola. El propósito de esa organización era provocar la renuncia de AMLO; así, mediante una acción concertada de difusión de mensajes en contra del gobierno y del presidente López Obrador a través de las redes sociales y de la organización de caravanas de automóviles en distintas ciudades del país, se pretendía generar una amplia movilización social para exigir la dimisión de López Obrador debido a que, de acuerdo con los dirigentes de Frena, se pretendía implantar el comunismo en el país al estilo de Cuba o Venezuela.⁵ A

⁵ Véase Padilla (2020), Frente Nacional Anti-AMLO (FRENA) realizó también una serie de acciones para “presionar” la dimisión de AMLO como bloquear algunas avenidas de la Ciudad de México, convocar a un paro económico nacional y a solicitar boicots de pago de impuestos; finalmente realizó un plantón en el zócalo de la capital del país.

pesar de que esta organización se declaraba ciudadana y que nadie la financiaba, con el tiempo se supo que algunos empresarios y políticos de derecha financiaban a esa organización. Días después, el presidente López Obrador dio a conocer la existencia de un documento en el que se hablaba de un plan denominado “Rescatemos a México”, impulsado por un Bloque Opositor Amplio (BOA) en el que figuraban diversos actores (del sector empresarial, la comunicación, la academia, y políticos de diversos partidos) que tenían como denominador común el rechazo al gobierno de la Cuarta Transformación, y en particular la antipatía hacia López Obrador. Los mencionados rechazaron tajantemente tanto su participación como la existencia de ese BOA. Incluso, el ex candidato presidencial, Gabriel Quadri, a través de sus redes sociales, realizó un llamado a todas las figuras de izquierda y derecha del país para unirse contra AMLO.

Igualmente, por esas fechas se dio a conocer la existencia de un grupo denominado Sí por México, integrado, según sus organizadores, por 400 organizaciones (como Mexicanos contra la Corrupción e Impunidad, Coparmex de varias entidades de la república, la Unión de Padres de Familia, México Unido contra la Delincuencia, la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción) e impulsada, entre otros, por el empresario Claudio X. González y Gustavo de Hoyos, presidente de Coparmex. A diferencia de Frena, Sí por México planteaba una agenda con el propósito de que los partidos políticos la hicieran suya con miras a las elecciones intermedias de 2021.⁶ A este movimiento en contra del gobierno de López Obrador se adhirieron el PAN, el PRI y el PRD. Los presidentes nacionales de esos partidos, Marko Cortés, Alejandro Moreno y Jesús Zambrano, respectivamente, señalaron que, con el propósito de ganar la mayoría en el Congreso en las elecciones de 2021, no sólo formarían una alianza electoral; también ofrecerían candida-

Ninguno de ellos rebasó la estridencia del anuncio.

⁶ La agenda propuesta se centraba en seis ejes: 1) una democracia plena; 2) seguridad, combate a la corrupción y acceso a la justicia para todos; 3) crecimiento económico sostenible con combate a la pobreza y la desigualdad; 4) salud y educación universal con calidad; 5) equidad de género y combate eficaz a cualquier tipo de violencia contra las mujeres y 6) un medio ambiente sano y sustentable (Badillo, 2020).

turas a diputados, senadores, presidentes municipales y gobernadores a empresarios (Hernández, 2020). En consecuencia, se dio a conocer que los gobernadores de Jalisco, Nuevo León, Chihuahua, Guanajuato, Tamaulipas, Coahuila, Aguascalientes, Michoacán, Durango y Colima trabajaban en una estrategia conjunta para apoyar a candidatos mejor posicionados en al menos 100 distritos electorales estratégicos. Los empresarios apoyarían dicho esfuerzo con financiamiento a las campañas electorales en esos estados (García, 2020).

Así, en una amplia e inédita conjunción de los partidos PAN, PRI y PRD junto a un variopinto conglomerado de personalidades y organizaciones de derecha aglutinadas en Va por México, coalición de fuerzas políticas y sociales contrarias al gobierno de López Obrador, canalizaron todos sus esfuerzos por arrebatarse al partido del presidente los escaños en el Congreso mexicano en las elecciones federales de 2021 (en donde se elegirían 500 diputados, 15 gubernaturas, y varios congresos y ayuntamientos locales, entre ellos el de la Ciudad de México). En este proceso se observó un fuerte activismo empresarial encabezado por los empresarios Gustavo de Hoyos (vinculado a la Coparmex) y Claudio X. González (vinculado a las organizaciones Mexicanos contra la Corrupción e Impunidad; Instituto para la Competitividad y con nexos en diversas organizaciones no gubernamentales [ONG], varias de las cuales financia). Una de las acciones promovidas por ellos consistió en patrocinar una serie de campañas con el propósito de “orientar” el voto de los empleados de sus empresas (Redacción *Sin Embargo*, 2021), así como la publicación de un desplegado titulado *Manifiesto por la República, la democracia y las libertades*, firmado por más de 400 personalidades (historiadores, escritores, politólogos, intelectuales, académicos y empresarios) solicitando a la población votar en contra de Morena (Expansión Política, 2021). Este activismo empresarial, en palabras del presidente de la Coparmex, José Medina Mora Icaza, consistió en la promoción del voto libre y razonado, la organización de debates, el despliegue de observadores electorales y la divulgación del contenido del *Manifiesto por la República* (Tapia, 2021).

El resultado de las elecciones de julio 5 de 2021 —el partido del presidente ganó 11 de las 15 gubernaturas en juego y 198 diputaciones,

frente a 144 conseguidas por el PAN, 71 del PRI y 14 del PRD—⁷ disgustó a los empresarios, pues no consiguieron arrebatarle la mayoría al partido del presidente para con ello impedirle que, de manera unilateral, confeccionara y aprobara el presupuesto para sus programas sociales. A pesar de ello, los empresarios asumieron el resultado. La reunión que tuvo el presidente López Obrador con los empresarios mexicanos después de las elecciones reinició la relación basada en declaraciones cordiales, pero a la espera de una nueva oportunidad para el conflicto.

Reflexiones finales

La relación de los empresarios con el presidente Andrés Manuel López Obrador puede calificarse de tensa y discrepante, ya que estuvo condicionada por la desconfianza en la figura de AMLO y por las posturas ambiguas que manifestó el titular del Ejecutivo Federal en los temas que al sector empresarial le interesaban. Aunque cabe mencionar que esto no es de sorprender, en otras ocasiones los empresarios mexicanos han mirado con desconfianza y recelo las posturas o decisiones que en materia económica o de política exterior ha tomado el gobierno en turno. Lo que es novedoso es la manera sistemática y explícita (a nivel individual y organizativa) de la acción empresarial. Los agravios que intercambiaron los empresarios con el presidente López Obrador en la campaña electoral de 2018 rebasaron los límites del decoro. La amenaza populista y autoritaria que, en la opinión de los empresarios, representaba el gobierno de la Cuarta Transformación, estuvo latente durante todo este periodo y generó mucha desconfianza e incertidumbre en el empresariado; y no sin razón: la cancelación de la construcción del NAIM y de la cervecera Constellation Brands, ambas mediante una consulta popular de dudosa credibilidad, confirmaron sus temores.

⁷ Las curules obtenidas por los partidos para la Cámara de Diputados conforme a los resultados de la elección intermedia de 2021 quedó así: Morena 198 (39.6%); PT 37 (7.4%); PVEM 43 (8.6%) PAN 114 (22.8%); PRI 71 (14%); PRD 14 (3%); MC 23 (4.6%). Véase Puente (2021).

Pero sobre todo fue la manifiesta e irreconciliable postura frente a lo que debía o no hacerse en materia económica para enfrentar la crisis de la pandemia de covid-19 lo que marcó los términos de la relación entre AMLO y los empresarios mexicanos. De ahí que éstos mostraran en ese periodo una notoria participación e intromisión en política, financiando a grupos sociales que estuvieran en contra del gobierno (por ejemplo, Mexicanos contra la Corrupción e Impunidad; Mexicanos Primero; Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C. [IMCO]), promoviendo campañas de desprestigio en torno a la figura presidencial en redes sociales y medios de comunicación (mediante *spots* que señalan la ineptitud o los errores del gobierno), subvencionando candidatos y campañas electorales, así como alentando rumores sobre los supuestos peligros que López Obrador significaba para el país (comunismo y dictadura). Este activismo empresarial para evitar ser asociado exclusivamente con los intereses particulares del sector privado, lo enmarcaron como preocupación de la sociedad civil; es decir: los empresarios vincularon sus reclamos a las demandas ciudadanas por mayor seguridad, protección del empleo, etcétera.

No obstante, el respeto a la autonomía del Banco de México, el mantenimiento del déficit fiscal mediante la política de austeridad republicana, el mantenimiento del tipo de cambio, el mantenimiento de la inflación en un dígito, y el leve incremento de la deuda del país han sido factores importantes para mantener manejable al país frente a un contexto internacional muy inestable; pero sobre todo, fueron factores para desarticular los malos augurios difundidos por los empresarios y la oposición política sobre el gobierno de AMLO. Hasta el momento, a pesar de las declaraciones estridentes del sector privado del país, el gobierno de López Obrador ha sabido sortear los momentos críticos en su relación con los empresarios. No obstante, nada garantiza que no se repitan los desenlaces de los gobiernos de Echeverría y López Portillo. Pero todavía es temprano para corroborarlo.

Bibliografía

- Administrador Regeneración (2018), “Coparmex y CCE rechazan resultados de la consulta NAIM”, en *Regeneración*, recuperado de <<https://regeneracion.mx/coparmex-rechaza-resultado-de-la-consulta-naim-amlo-nos-mintio-dicen/>>.
- Alba, C. (1996) “Los empresarios y el Estado durante el salinismo”, en *Foro Internacional*, vol. XXXVI, números 1/2, El Colegio de México, pp. 31-79.
- _____ (2006), “Los empresarios y la democracia en México”, en *Foro Internacional*, vol. XLVI, núm. 1 (183), El Colegio de México, pp. 122-149.
- _____ (2020), “Los empresarios mexicanos durante el gobierno de Peña Nieto”, en *Foro Internacional*, vol. LX, núm. 2 (240), El Colegio de México, pp. 537-627.
- Arriola, C., y J. Galindo (1984), “Los empresarios y el Estado en México, 1976-1982” en *Foro Internacional*, vol. XXV, núm. 2, El Colegio de México, pp.118-137.
- Badillo, D. (2020), “Empresarios y ciudadanos coinciden en Sí por México”, en *El Economista*, recuperado de <<https://www.economista.com.mx/politica/Empresarios-y-ciudadanos-coinciden-en-Si-por-Mexico-20201021-0030.html>>.
- Beauregard, L., y Martín, J. (2020), “Los empresarios mexicanos reclaman al gobierno oxígeno para afrontar la crisis”, en *El País*, recuperado de <<https://elpais.com/economia/2020-04-02/los-empresarios-mexicanos-piden-al-gobierno-oxigeno-para-la-crisis-que-viene.html>>.
- Briz, M. (2002), *El Consejo Mexicano de Hombres de Negocios: surgimiento y consolidación*, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México.
- Concheiro, E. (1996), *El gran acuerdo. Gobierno y empresarios en la modernización salinista*, Editorial Era / UNAM, México.
- Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex) (2018), “Encuesta Electoral 2018”, en *Coparmex*, recuperado de <https://www.coparmex.org.mx/downloads/ENVIOS/FEP_ESTUDIO_ELECTORAL_2018-2123HRS_11_JUN.pdf>.

- EFE (2020), “Empresarios mexicanos piden claridad normativa ante nuevas fases de pandemia”, en *Agencia EFE*, recuperado de <<https://www.efe.com/efe/america/mexico/empresarios-mexicanos-piden-claridad-normativa-ante-nuevas-fases-de-pandemia/50000545-4206872>>.
- Expansión política (2018), “En la guerra de las encuestas, ¿cómo llegan los presidenciables al 1 de julio”, en *Expansión Política*, recuperado de <<https://politica.expansion.mx/presidencia/2018/06/26/en-la-guerra-de-las-encuestas-como-llegan-los-presidenciables-al-1-de-julio>>.
- _____ (2021), “Intelectuales, académicos y políticos piden votar en contra de Morena”, en *Expansión Política*, recuperado de <<https://politica.expansion.mx/mexico/2021/05/31/intelectuales-academicos-y-politicos-piden-votar-en-contra-del-autoritarismo>>.
- Forbes Staff (2018), “AMLO no quita el dedo del renglón: revisará reforma energética”, en *Forbes México*, recuperado de <<https://www.forbes.com.mx/amlo-no-quita-dedo-renglon-revisara-reforma-energetica/>>.
- _____ (2018), “Equipo de AMLO inició revisión de contratos petroleros”, en *Forbes México*, recuperado de <<https://www.forbes.com.mx/equipo-de-amlo-ya-revisa-contrato-de-consorcio-petrolero/>>.
- García, S. (2020), “Gobernadores, partidos y empresarios van juntos al 2021”, en *El Universal*, recuperado de <<https://www.eluniversal.com.mx/opinion/salvador-garcia-soto/gobernadores-partidos-y-empresarios-van-juntos-al-2021>>.
- Garrido, C., y C. Puga (1990), “Transformaciones recientes del empresariado mexicano”, en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 52, núm. 2, pp. 43-61.
- González, L. (2018), “CCE acusa cerrazón de AMLO y cancela mesa del NAIM”, en *El Economista*, recuperado de <<https://www.economista.com.mx/empresas/CCE-acusa-cerrazon-de-AMLO-y-cancela-mesa-del-NAIM-20180418-0069.html>>.
- Guadarrama, G. (1987), “Empresarios y política: Sonora y Nuevo León, 1985”, en *Estudios Sociológicos*, vol. 5, núm. 13, El Colegio de México, pp. 139-168.

- Heraldo de México (2018), “Empresarios rechazan resultados sobre la consulta ciudadana del NAIM”, en *El Heraldo de México*, recuperado de <<https://heraldodemexico.com.mx/economia/2018/10/29/empresarios-rechazan-resultados-sobre-la-consulta-ciudadana-del-naim-62923.html>>.
- Hernández, E. (2020), “PRI y PRD abren candidaturas a empresarios y activistas para enfrentar a la 4T”, en *Forbes México*, recuperado de <<https://www.forbes.com.mx/politica-pri-y-prd-abren-candidaturas-a-empresarios-y-activistas-para-frenar-la-4t/>>.
- Hernández, R. (1985), “Empresarios, Estado y condiciones laborales durante la sustitución de importaciones” en *Foro Internacional*, vol. XXVI, núm. 2 (102), El Colegio de México, pp. 157-171.
- _____ (1986), “La política y los empresarios después de la nacionalización de la banca”, en *Foro Internacional* vol. XXVII, núm. 2 (106), El Colegio de México, pp. 247-265.
- _____ (1990), “La conducta empresarial en el gobierno de Miguel de la Madrid”, en *Foro Internacional*, vol. XXX, núm. 4, El Colegio de México, pp. 736- 764.
- _____ (1991), “Los problemas de representación en los organismos empresariales”, en *Foro Internacional*, vol. XXXI, núm. 3 (123), El Colegio de México, pp. 446-471.
- Jacobo, E., M. Luna, y R. Tirado (1989), “Empresarios, pacto político y coyuntura actual en México”, en *Estudios Políticos*, vol. 8, núm. 1, pp.4-15.
- Labastida, J. (coord.) (1986), *Grupos económicos y organizaciones empresariales en México*, Alianza / UNAM, México.
- Loeza, S. (1977), “La política del rumor: México, noviembre-diciembre de 1976”, en *Foro Internacional*, vol. XVII, núm. 4 (68), El Colegio de México, pp. 557-586.
- López, A. (2018), “Discurso completo del C. Presidente Andrés Manuel López Obrador en la toma de protesta”, en *Gobierno de México*, recuperado de <<https://embamex.sre.gob.mx/sudafrica/index.php/discurso-integro-de-andres-manuel-lopez-obrador-al-rendir-protesta-como-presidente>>.
- _____ (2020), “Discurso del presidente Andrés Manuel López Obrador en su informe al pueblo de México”, en AMLO, recuperado

- de <<https://lopezobrador.org.mx/2020/04/05/discurso-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-en-su-informe-al-pueblo-de-mexico/>>.
- LPO (2020), “Rebelión fiscal: empresarios estatales ya avisan que no pagarán impuestos durante la pandemia”, en *La Política Online*, recuperado de <<https://www.lapoliticaonline.com.mx/nota/129543-rebelion-fiscal-empresarios-estatales-ya-avisar-que-no-pagaran-impuestos-durante-la-pandemia/>>.
- Luna, M. (1992), *Los empresarios y el cambio político: México, 1970-1987*, Ediciones Era, México.
- Luna, M., R. Millán, y R. Tirado (1985) “Los empresarios en los inicios del gobierno de Miguel de la Madrid”, en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 47, núm. 4, pp. 215-257.
- Luna, M., y R. Tirado (1984), “Los empresarios y el gobierno: modalidades y perspectivas de la relación en los ochentas”, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. XXV, pp. 5-15.
- Martínez, J. (1984), “Conflicto Estado-empresarios en los gobiernos de Cárdenas, López Mateos y Echeverría”, Nueva Imagen, México.
- Mayer-Serra, C. (2021), *Y mi palabra es la ley. AMLO en Palacio Nacional*, Debate, México.
- Millán, R. (1988), *Los empresarios ante el Estado y la sociedad*, Siglo XXI, México.
- Mizrahi, Y. (1996), “La nueva relación entre empresarios y el gobierno: el surgimiento de los empresarios panistas”, en *Estudios Sociológicos*, vol. 14, núm. 41 El Colegio de México, pp. 493-515.
- Montalvo, A. (2018), “Estos son los líderes empresariales que se han pronunciado contra López Obrador”, en *El Economista*, recuperado de <<https://www.economista.com.mx/politica/Estos-son-los-lideres-empresariales-que-se-han-pronunciado-contr-Lopez-Obrador-20180531-0092.html>>.
- Morales, A., y P. Villa (2020), “AMLO advierte a grandes empresas: si no pagan impuestos se procederá judicialmente”, en *El Universal*, recuperado de <<https://www.eluniversal.com.mx/nacion/amlo-advierte-grandes-empresas-si-no-pagan-impuestos-se-procedera-judicialmente>>.

- Notimex y Reuters (2020), “AMLO asegura que se cumplirá con el resultado de la consulta sobre planta de *Constellation Brands* en Mexicali”, en *El Economista*, recuperado de <<https://www.economista.com.mx/politica/AMLO-asegura-que-se-cumplira-con-el-resultado-de-la-consulta-sobre-planta-de-Constellation-Brands-en-Mexicali-20200328-0032.html>>.
- Ortiz, A. (2002), “El Consejo Mexicano de Hombres de Negocios: órgano de acción política de la élite empresarial”, en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 64, núm. 1, pp. 101-139.
- Padilla, L. (2020), “Frente Nacional Anti-AMLO busca derrocarlo en 2020”, en *El Universal*, recuperado de <<https://www.milenio.com/politica/frente-nacional-anti-amlo-grupo-busca-quitarse-presidente>>.
- Pozas, R., y M. Luna (1991), *Las empresas y los empresarios en el México contemporáneo*, Grijalbo, México.
- Puente, K. (2021), “La nueva Cámara de Diputados de México: inercias y cambios”, en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 83, núm. 4, UNAM, pp. 1021-1038.
- Puga, C., y R. Tirado (coords.) (1992), *Los empresarios mexicanos, ayer y hoy*, UNAM / El Caballito, México.
- Ramírez, J. (2018), “Empresarios del NAIM cierran filas con López Obrador y van por nuevos proyectos”, en *Revista Expansión*, recuperado de <<https://politica.expansion.mx/presidencia/2018/10/31/empresarios-con-contratos-en-textcoco-cierran-filas-con-amlo-e-inician-dialogo>>.
- Redacción *El Financiero* (2018), “Así no’, le responde el Consejo Mexicano de Negocios a las acusaciones de AMLO”, en *El Financiero*, recuperado de <<https://www.elfinanciero.com.mx/elecciones-2018/asi-no-le-responde-el-consejo-mexicano-de-negocios-a-las-acusaciones-de-amlo/>>.
- Redacción *La Jornada* (2020), “Cancelación de planta cervecera, golpe a la inversión: Coparmex”, en *La Jornada*, recuperado de <<https://www.jornada.com.mx/ultimas/economia/2020/03/23/cancelacion-de-planta-cervecera-golpe-a-la-inversion-coparmex-2830.html>>.
- Redacción *Sin Embargo* (2021), “Sí por México y Coparmex piden orientar a obreros sobre el voto”, en *Sin Embargo*, recuperado de <<https://www.sinembargo.mx/24-05-2021/3979483>>.

- Rubio, L. (2021), *La nueva disputa sobre el futuro*, Grijalbo, México.
- Salazar, C. (2020), “Medidas para enfrentar la contingencia económica covid-19”, en *Confederación Patronal de la República Mexicana (Coproarmex)*, recuperado de <https://coparmex.org.mx/downloads/ENVIOS/CCE_CSL_com_empr.pdf>.
- Saldaña, I., S. Cantera, y T. Puga (2020), “Informe decepcionante, más de lo mismo, afirman empresarios”, en *El Universal*, recuperado de <<https://www.eluniversal.com.mx/nacion/informe-de-amlo-es-decepcionante-mas-de-lo-mismo-empresarios>>.
- Sosa, G. (2010), “El Consejo de la Comunicación: portavoz de los empresarios en la democracia mexicana”, en *Andamios*, vol. 7, núm. 14, pp. 69-99.
- _____ (2016), “Los grupos de poder mediático ante el cambio institucional: la reforma en telecomunicaciones (2013-2015)”, en *Estudios Políticos*, núm. 39, pp. 91-119.
- Tapia, P. (2021), “El voto de los empresarios: esto han dicho y hecho para las elecciones”, en *EME/EQUIS*, recuperado de <<https://www.m-x.com.mx/al-dia/el-voto-de-los-empresarios-esto-han-dicho-y-hecho-para-las-elecciones>>.
- Tirado, R. (1985), “Los empresarios y la derecha en México”, en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 47, núm. 1, UNAM, pp. 105-123.
- _____ (1986) “La politización de los empresarios mexicanos (1970-1982)”, en J. Labastida (coord.), *Grupos económicos y organizaciones empresariales en México*, Alianza Editorial Mexicana / UNAM, México, pp. 411-454.
- _____ (2015) “Teorías y conceptos para analizar las organizaciones gremiales de empresarios”, en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 77, núm. 3, pp.467-495.
- Urrieta, A., y A. Muñoz (2020), “Gobierno no considera modificar reforma energética del sexenio pasado: AMLO”, en *La Jornada*, recuperado de <<https://www.jornada.com.mx/ultimas/politica/2020/07/29/gobierno-no-considera-modificar-reforma-energetica-del-sexenio-pasado-amlo-2139.html>>.
- Zárate, A. (2021), *El país de un solo hombre. AMLO y el futuro crítico de México*, Editorial Planeta, México.

EL PRIMER GOBIERNO DE MORENA EN LA CDMX: ¿EN BUSCA DE LA IGUALDAD SOCIAL?

Francisco Reveles Vázquez

Introducción

En este trabajo analizamos el ejercicio de gobierno del partido Morena en la Ciudad de México entre 2018 y 2021, con el objetivo de explicar de qué manera enfrentó los problemas más apremiantes de sus habitantes, en especial la desigualdad social. La jefa de Gobierno, Claudia Sheinbaum, ha reiterado su adscripción a la izquierda, y recupera todos los elementos que componen el discurso de Andrés Manuel López Obrador (AMLO), presidente de la República. Por ello, hipotéticamente, una de sus prioridades ha sido buscar la igualdad social para la población capitalina. En este trabajo, para evaluar la incidencia de las políticas sociales en la mejora de las condiciones de vida de los habitantes de la capital, se toman en cuenta cuatro materias: educación, salud, empleo e igualdad de género. Asimismo, se abordan algunas otras acciones importantes, aunque secundarias para el gobierno actual. Por último, se exponen los resultados en general, así como las asignaturas pendientes en lo relativo a la generación de empleo formal y a la atención a discapacitados, y en lo que concierne a la diversidad sexual y a los indígenas, cuyas necesidades siguen siendo poco atendidas por el gobierno.

Por su complejidad, dejamos fuera del análisis las acciones realizadas por el gobierno durante la pandemia. Solamente hacemos mención de su impacto en la toma de decisiones y en las principales políticas sociales.

Como veremos, sus indeseadas e inesperadas secuelas fueron enfrentadas con un incremento en los apoyos económicos gubernamentales, sin que por el momento se pueda hacer una evaluación objetiva de su eficacia.

La búsqueda de la igualdad es una de las facetas esenciales de los gobiernos democráticos en la actualidad, sean de derecha o de izquierda. Para los de izquierda, este objetivo es obligado, porque entre sus convicciones doctrinales está el igualitarismo (Bobbio, 1996: 166; Piketty, 2020: 1110).¹ En términos teóricos, recuperamos los elementos que Leonardo Morlino indica para evaluar la calidad de la democracia en su dimensión social.² En términos prácticos, se revisan las políticas sociales instrumentadas en la primera mitad del gobierno del partido Movimiento Regeneración Nacional (Morena), encabezado por Claudia Sheinbaum Pardo, jefa de Gobierno para el periodo 2018-2024.

El programa y los informes anuales de gestión sirven para hacer la valoración del desempeño gubernamental. Hay limitaciones en el análisis debido a que, en primer lugar, el examen se lleva a cabo a poco menos de la mitad del sexenio; en segundo lugar, dicha evaluación se hace en función de los programas y de lo que los gobernantes realizan o dicen haber realizado, sin posibilidad de revisar su impacto en los beneficiarios a partir de sus propias percepciones; y finalmente, una limitación más consiste en que las consecuencias de las políticas sociales se revelarán a mediano o largo plazo. Como es natural, a la fecha no hay mediciones confiables y objetivas al respecto.

¹ Piketty coloca la igualdad en el centro del debate ideológico actual para “superar el actual sistema capitalista y trazar lo que podrían ser las bases de un nuevo socialismo participativo de cara al siglo XXI, de una nueva perspectiva igualitaria de alcance universal, basada en la propiedad social, la educación y en compartir el conocimiento y el poder” (2020: 1110).

² Morlino señala ocho dimensiones o cualidades de la democracia, entre ellas “la implementación progresiva de una mayor *igualdad* política, social y económica” (2019: 295). Más adelante indica que: “Los principales derechos sociales de una entidad política democrática incluyen el derecho a la salud o al bienestar mental y físico; el derecho a la asistencia y la seguridad social; el derecho al trabajo; el derecho a la dignidad humana; el derecho de huelga; el derecho a estudiar; el derecho a un medio ambiente sano y, en general, al medio ambiente y a la protección del medio ambiente; y el derecho a la vivienda” (Morlino, 2019: 310).

En este capítulo se destacan las prioridades del gobierno en materia de igualdad. Como se expondrá a continuación, las principales políticas tuvieron un enfoque de universalización y fueron dirigidas a la educación. El gobierno traspasó varios programas sociales al gobierno federal, lo que redundó en la conservación e incluso el incremento de su gasto social en algunos rubros. A semejanza de administraciones anteriores, el gobierno capitalino dio continuidad a una política social que ha demostrado resultados positivos, pero graduales y limitados.

Poco más de la mitad de los casi nueve millones de pobladores de la Ciudad de México vive en condiciones de pobreza desde hace mucho tiempo, pese a la presencia de gobiernos de izquierda desde 1997. Con una economía con ventajas significativas respecto de las entidades federativas de la república mexicana, y a despecho de su pretensión de ser parte de una fuerza política que busca la transformación de fondo del sistema político, el gobierno de Sheinbaum se encamina a ser una administración más sin impactos contundentes e inmediatos en el bienestar social de los capitalinos.

Antecedentes

En el discurso presidencial de AMLO está presente la idea de que su equipo de gobierno no está integrado por políticos iguales a los del pasado; son diferentes, luchadores sociales, honestos y dedicados a la obtención del bienestar del pueblo y a hacer realidad la democracia. Claudia Sheinbaum es considerada por el presidente como parte de sus colaboradores más cercanos, y los medios la consideran una potencial sucesora en el cargo para el año 2024.

Las principales decisiones de gobierno del presidente de la República se han replicado en la Ciudad de México (CDMX). Por ejemplo, la política de austeridad fue establecida desde el comienzo del sexenio, y movió a la jefa de Gobierno a seguirla sin mayor discusión. En adición, el programa de gobierno de Morena para la capital del país no ofreció novedades respecto de las administraciones perredistas anteriores. Esto se explica, en parte, debido a la anterior militancia de los dirigentes morenistas al Partido de la Revolución Democrática, incluida la misma jefa de Gobierno. Sin embargo, hay algunos temas donde quedó establecido

el deslinde: en primer lugar, en el combate a la corrupción, cuyas denuncias habían sido ignoradas por la anterior administración (Sheinbaum, 2019). La jefa identificó diversos asuntos de la gestión gubernamental donde se vieron involucrados los anteriores funcionarios: seguridad pública, regulación de establecimientos mercantiles, permisos de construcción de vivienda, y adjudicación de contratos de obra pública.

Con frecuencia, muchos de los problemas de la ciudad fueron achacados a la administración anterior, encabezada por Miguel Ángel Mancera, actual senador del Partido de la Revolución Democrática (PRD).³ Este funcionario se ganó el cargo como colaborador del jefe de Gobierno Marcelo Ebrard en el periodo 2006-2012. Mancera nunca se afilió y se mantuvo distante del partido; construyó su propia corriente con cuadros perredistas, y aspiró a la candidatura presidencial de 2018. Sus decisiones políticas lo distanciaron de corrientes y liderazgos como el de Sheinbaum, y los perredistas en conjunto dejaron problemas sin resolver que, con el tiempo, les correspondió enfrentar como integrantes del partido Morena. Las respuestas fueron más o menos las mismas, como veremos más adelante, sin que haya claridad sobre un proyecto a largo plazo para la ciudad.

Los gobernantes de este territorio se han beneficiado de las extraordinarias condiciones de vida y desarrollo económico que tiene la CDMX en comparación con otras entidades (Reveles, 2016: 182-183). Y Sheinbaum ha tenido la fortuna de gobernar con la mayoría de su partido en la Asamblea Legislativa. Este panorama cambió en sentido negativo para Morena en los comicios de 2021; pero, de cualquier manera, el partido se mantuvo como dominante.⁴ En el plano federal, tuvo la mayoría

³ En el programa de gobierno se afirma: “En los últimos años, vivimos el abandono del servicio público y la democracia, se estableció un modelo de desarrollo urbano desigual que privilegió la ganancia inmobiliaria sobre el interés público, que ahondó las desigualdades; un gobierno que se dedicó al espionaje político, que privilegió el interés de grupos y se instauró la práctica clientelar por encima de los derechos sociales, que utilizó la fuerza para reprimir al pueblo y regreso la corrupción, que provocó el abandono de los servicios públicos y el retorno de la inseguridad” (Gobierno de la Ciudad de México, 2019: 8).

⁴ Morena sumó 34 legisladores de 66 en la CDMX en 2018 y tres años después, el partido en el gobierno alcanzó 29, pero con sus aliados logró sumar, una vez más, 34

en el Congreso de la Unión en el periodo 2018-2021, y posteriormente siguió siendo el primer grupo parlamentario, aunque sin los representantes suficientes para reformar la Constitución o decretar nuevas leyes. A esto hay que añadir el apoyo político, público y notorio, del presidente de la República a Sheinbaum.

En vez de promover un ambicioso programa de gobierno para rebasar al gobierno federal y resolver con prestancia acuciantes problemas capitalinos, como la desigualdad social y la persistente pobreza, la jefa de Gobierno optó por seguir al pie de la letra las políticas dictadas desde el Poder Ejecutivo.

Problemática social y políticas gubernamentales

En su programa original, la jefa planteó dos prioridades: trabajar en pro de los derechos sociales de los capitalinos e impulsar la innovación en la gestión gubernamental para una atención más eficaz a la sociedad. Con base en los principios de igualdad, honestidad, sustentabilidad, innovación y gobierno abierto, se propuso trabajar definiendo seis ejes: Igualdad de Derechos; Ciudad Sustentable; Más y Mejor Movilidad; Ciudad de México, Capital Cultural de América; Cero Agresión y Mayor Seguridad; y Ciencia, Innovación y Transparencia. Por razones de espacio, en este trabajo estudiamos solamente lo referente a las políticas en busca de la igualdad social. Ésta es la más importante de las dimensiones de la vida cotidiana de los capitalinos que pueden resultar más afectadas por la gestión de un gobierno que se presume democrático y diferente a los que la ciudad ha tenido desde 1997.

En alusión a la igualdad, se indicó: “Nuestro faro es trabajar para transformar las desigualdades sociales a partir de fortalecer el derecho a la educación, la salud, la vivienda, el agua, la movilidad, la cultura y el espacio público” (Gobierno de la Ciudad de México, 2019: 16). En adición, se planteó la búsqueda de la equidad de género y de soluciones a las diferen-

votos. Véase Congreso de la Ciudad de México, 2022.

tes expresiones de la desigualdad en lo que atañe a personas con discapacidad, infantes e integrantes de la juventud y de la diversidad sexual.

El punto de partida para la administración morenista no era tan negativo como los de otras entidades. Desde 1997 se habían instaurado políticas de corte progresista, particularmente en materia de política social (Vargas, 2016; Yanes, 2016). Una de ellas, la pensión para adultos mayores, decretada por el entonces jefe de Gobierno, Andrés Manuel López Obrador, fue replicada por los gobiernos del Partido Acción Nacional (PAN) y del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en el plano nacional, por su evidente pertinencia. A partir de 2018, esta política capitalina, junto con la beca para estudiantes de bachillerato y las becas para personas con discapacidad, pasaron a ser proporcionadas por el gobierno federal.

La gestión de Sheinbaum no minimizó los graves problemas sociales. Al contrario, impulsó una nueva forma de medición de la pobreza, con base en indicadores cualitativamente diferentes a los del órgano federal en la materia: el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). Evalúa CDMX, órgano supervisor de la política social, estableció en 2018, conforme al Método de Medición Integral de la Pobreza,⁵ que 52.5% de la población de la ciudad se encontraba en condiciones de pobreza, y 19.6% padecían pobreza extrema. Considerando estratos sociales, 622 000 personas estaban afectadas por una pobreza muy alta, y un millón 97 mil personas, por una pobreza alta, para un subtotal de un millón 719 mil; en pobreza moderada se ubicaban dos millones 895 000. De este modo, sumados ambos tipos de pobreza, acumulaban un total de cuatro millones 614 mil personas, de un total poblacional de ocho millones 781 mil capitalinos (Damián, 2020a: 61-62; Sheinbaum, 2019: 96).

La desigualdad es parte también de la problemática social capitalina, pese a la continuidad de los gobiernos de izquierda desde hace más de dos décadas. En el mismo programa de la administración actual, como una de las formas de medir el problema, se aportaban datos sobre el ingreso corriente per cápita mensual en la CDMX: en 2016, el decil poblacional X con mayor riqueza, tenía un ingreso de 96 899 pesos, mientras que el decil I, el de mayor pobreza, era de 2 058 pesos. El 20% más rico de la

⁵ Cuyo autor principal es Julio Boltvinik y Damián (2020).

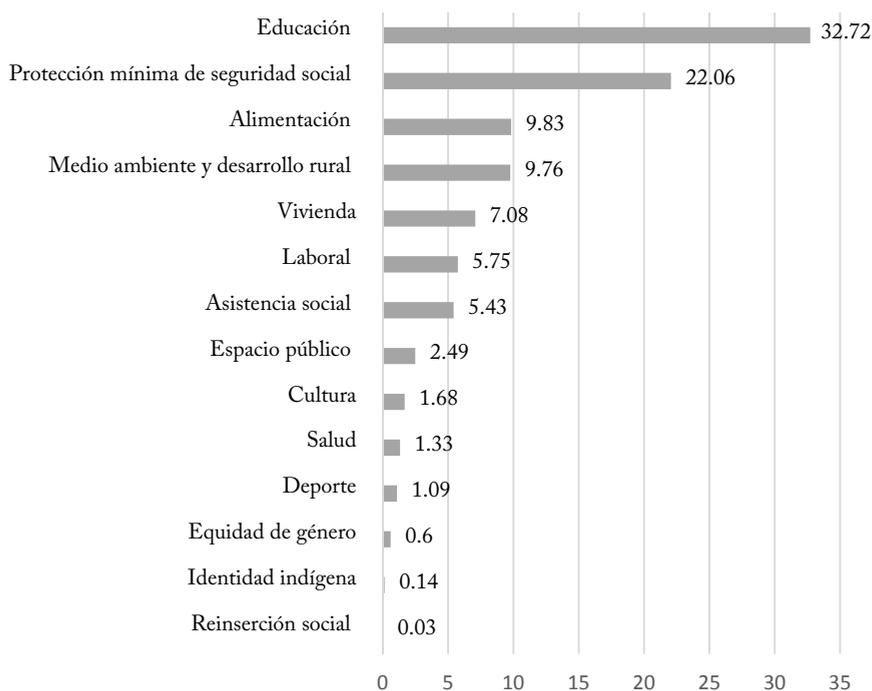
población concentraba 62% del ingreso total de las personas, mientras que el 20% más pobre tan sólo el 4% (Gobierno de la Ciudad de México, 2019: 94).

La Población Económicamente Activa (PEA) ascendía a casi cuatro y medio millones de personas. De ellas, casi la tercera parte recibía ingresos de máximo dos salarios mínimos mensuales; el 29% tenía un empleo informal, y la desocupación afectaba a 4.6%, en su mayoría jóvenes (Gobierno de la Ciudad de México, 2019: 36). La cifra de informalidad cambia en el mismo documento, pues en otra parte se indica que la informalidad laboral abarcaba 48.9% de la PEA, afectando a 1.22 millones de personas, dedicadas al comercio y a servicio de restaurantes (Gobierno de la Ciudad de México, 2019: 40). La gran mayoría de ellos tenía ingresos de hasta un salario mínimo mensual.

La administración de Sheinbaum dio continuidad a las políticas sociales desarrolladas hasta entonces por sus predecesores; ello sin un programa sectorial definido, pero con cambios legales y de estructura institucional que parecen demostrar su preocupación al respecto. Después de traspasar al gobierno federal en lo que respecta a los programas más conocidos, de mayor monto presupuestal y número de beneficiarios, Sheinbaum adquirió el compromiso de garantizar los derechos sociales y optó por ampliar las transferencias económicas directas con cobertura universal. En 2019, tales transferencias se distribuyeron en 41 programas, por un monto de 10 438 210 395 pesos; las ayudas en especie se distribuyeron mediante cuatro programas por un monto de 1 068 598 755 pesos; y los apoyos por servicios, a través de 10 programas, en los cuales se erogaron 783 596 220 pesos (Damián, 2020a: 125). De acuerdo con Evalúa CDMX, órgano evaluador de la política de desarrollo social en la capital, esto implicó un cambio de fondo, puesto que se hizo a un lado la perspectiva de “brindar oportunidades”, se eliminó la focalización al máximo y se reafirmaron los preceptos de la Constitución Política local, en el sentido de la responsabilidad del Estado de garantizar los derechos sociales.⁶

⁶ “Esto implica la transición desde una perspectiva de necesidades a un enfoque de derechos; de una política asistencialista a una de provisión de servicios sociales; de una relación de promotor y beneficiario a una triada de gobierno, comunidad y persona” (Sheinbaum, 2019: 69).

GRÁFICA 1
*Inversión en programas sociales por derecho
 al que contribuyen 2019 a precios de 2020*



Fuente: Elaboración propia con base en Damián (2020a: 111).

Los grupos sociales más beneficiados por la Jefatura de Gobierno ya no fueron los adultos mayores o los jóvenes estudiantes, sino los infantes de educación básica, principalmente. Y el rubro educativo se confirmó como el principal asunto de interés de la gestión de Morena en la capital: en 2012, absorbió el 32.72% de la inversión en programas sociales, en tanto que la protección mínima de seguridad social se llevó el 22.06%; la alimentación casi el 10% y medioambiente y desarrollo rural un porcentaje similar. En contraposición, equidad de género e indígenas recibieron muy poca inversión, como se aprecia en la gráfica 1.

El traslado de programas a la administración federal aportó recursos para la capital (alrededor de más de 9 600 millones de pesos anuales promedio a partir de 2020, según cálculos de Evalúa CDMX (Damián, 2020a: 101). Sin especificar el monto, el gobierno de Sheinbaum aseguró que una buena parte de tales ingresos fueron aprovechados para sostener y ampliar algunos de los programas sociales.

Los cambios en la estructura institucional del gabinete no parecen sustantivos en materia social, salvo por el uso de la noción de bienestar en sustitución de la de desarrollo social, de tal modo que la Secretaría de Desarrollo Social cambió a Secretaría de Inclusión y Bienestar Social (Sibiso). La tabla 1 enlista los programas nuevos que se llevaron a cabo por lo menos hasta la mitad del sexenio.

TABLA 1
Nuevos programas sociales en la CDMX

| # | <i>Programa</i> | <i>Presupuesto</i> |
|----|---|--------------------|
| 1 | Mi beca para empezar | 1 470 200 000 |
| 2 | Altépetl | 1 000 000 000 |
| 3 | Mejor Escuela | 282 500 000 |
| 4 | Servidores de la ciudad | 130 000 000 |
| 5 | “Ponte pila” deporte comunitario | 127 116 000 |
| 6 | Talleres de artes y oficios comunitarios | 106 643 200 |
| 7 | Ciberescuelas en Pilares | 99 535 000 |
| 8 | Promotores culturales de la CDMX | 65 680 000 |
| 9 | Educación para la autonomía económica en Pilares | 56 491 000 |
| 10 | Red de mujeres por la no violencia de la CDMX | 38 400 000 |
| 11 | Colectivos culturales comunitarios CDMX 2019 | 33 929 000 |
| 12 | Mi beca para terminar la prepa en Pilares | 12 039 200 |
| 13 | Programa de fortalecimiento y apoyo a las comunidades indígenas 2019 | 7 400 000 |
| 14 | Coinversión para la igualdad de la CDMX | 7 000 000 |
| 15 | Programa especial 2019 de apoyo a personas que perdieron algún familiar en el sismo del 19 de septiembre del 2017 | 5 472 000 |
| | Total | 3 442 405 400 |

Fuente: Elaboración propia con base en Damián (2020a: 105).

El interés del gobierno por la superación de las precarias condiciones sociales de los capitalinos, fue mediado por las dificultades de crecimiento económico nacional. Pese a ello, las cifras señalan que a la ciudad le fue mejor que al país. Entre 2003 y 2017, el Producto Interno Bruto (PIB) de la ciudad tuvo un crecimiento promedio anual de 2.4%, y dado que la cantidad de población permaneció estable, el PIB per cápita tuvo un crecimiento de 2.3% anual. Los montos de gasto social durante la hegemonía perredista fluctuaron entre 5 y 7%, y en el primer año de la gestión en estudio, 2019, se incrementó en casi 10% respecto de 2018, lo que no significó un aumento sustancial.

Al seguir la clasificación por funciones de gobierno, Evalúa CDMX indica que, en cuanto a desarrollo social, en el último año de la gestión anterior, el gasto fue de 99.51 millones de pesos; en 2019 aumentó a 110.15 millones, y en 2020 se redujo ligeramente y quedó en 109.54 millones. En términos porcentuales, las cifras fueron de 43.31%, 45.59% y 45.84%, respectivamente. De cualquier manera, fue el monto de egresos gubernamentales más elevado de los dos primeros años (Damián, 2020a: 95-96). Esto no implicaría un incremento sensible, si se toman en cuenta las enormes carencias que se debieron enfrentar desde el principio, con políticas contundentes y que sentaran las bases de la profundización o la aceleración del cambio. En vez de ello, la administración morenista se desentendió de muchos programas de la anterior administración, principalmente de los programas focalizados y los de aportaciones en especie. Respecto de los primeros, argumentó deficiencias en su formulación o instrumentación, como en el caso de uno de los más emblemáticos: El Médico En Tu Casa; o debido a su limitado impacto en la búsqueda de la equidad, o por el uso clientelar que se les dio, como los consistentes en la distribución de despensas.

En números gruesos, en los dos primeros años del sexenio, los programas universales —fueron cuatro— tuvieron un presupuesto promedio superior a los 800 millones de pesos y los focalizados solamente 95 millones (Damián, 2020b: 14).

Aunque en materia de política social el gobierno prefirió impulsar medidas con enfoque universal, a la postre también estableció la acción conocida como *Estrategia 333 Colonias, Pueblos y Barrios (E333)*, con el fin “garantizar los derechos, mejorar la calidad de vida y disminuir la violencia” en los territorios de mayor marginación social. En 2018,

el 84% de estas colonias tenía niveles bajos de desarrollo social, y 27% ostentaron los mayores niveles de delitos de alto impacto. Hacia tales demarcaciones fueron dirigidas las acciones en materia de seguridad, además de que se instalaron 81 Puntos de Innovación, Libertad, Arte, Educación y Saberes (Pilares); funcionaron 152 comedores sociales; se realizaron más de 35 000 visitas con base en el programa El Médico En Tu casa, y se canalizaron los distintos apoyos de que dispone el gobierno, a los que nos referiremos más adelante. De momento no hay datos sobre los resultados de todas estas acciones, pero se podrán tener en el mediano plazo, cuando Evalúa CDMX vuelva a medir los niveles de desarrollo social por colonia (tarea que ya ha llevado a cabo en el pasado).

Educación

Una de las prioridades de la Jefatura de Gobierno, la principal por su monto presupuestal y número de beneficiarios, es la educación. Sin embargo, hay programas sociales que los gobiernos en general tienen que desarrollar forzosamente, como el mantenimiento de las escuelas de nivel básico. Pese a su exaltación por parte del gobierno y a ser considerado como nuevo programa, su instrumentación no varió significativamente respecto del pasado. Tal vez sólo se modificó al establecer que los padres y madres de familia tienen ahora la posibilidad de participar en la definición del destino de los recursos del mantenimiento, pero de momento no hay evaluaciones al respecto.

El monto de las transferencias para la adquisición de útiles y uniformes escolares se duplicó en el primer año del gobierno actual. En 2020, para contrarrestar la pandemia, el apoyo llegó a mil pesos para cada uno de los infantes escolarizados, que en ese momento llegaban a un millón 203 mil 476. Estas transferencias datan de la administración de López Obrador (2000-2006) y constituyen un apoyo relevante para la economía de millones de hogares. Como se dan una vez al año, su impacto es coyuntural, pese a que es recibido por todos aquellos que acuden a la escuela.

Mi Beca Para Empezar fue la política social original y la más importante de la Jefatura de Gobierno actual, con una cobertura de 60% de personas en hogares con pobreza. De acuerdo con Evalúa CDMX, los

hogares más pobres incrementaron sus ingresos hasta en un 8% (Damián, 2020a: 14). Fue concebido desde el gobierno como un programa que podría sentar la base para el “mínimo vital para una vida digna” que se menciona en la Constitución capitalina (Constitución, 2019: 27). Lo cierto es que todavía está lejos de serlo, pese a su universalidad.⁷ Esta beca sustituyó al programa *Niños Talento*, que daba apoyos económicos mensuales a estudiantes de educación básica (preescolar, primaria, secundaria y especial) en razón de su promedio escolar. El nuevo programa dispuso la distribución de un apoyo económico (300 pesos al mes en preescolar, 330 pesos al mes en primaria y secundaria y 400 pesos al mes para primaria, secundaria y laboral de los Centros de Atención Múltiple), para todos los estudiantes sin distinción. Por la pandemia, se hicieron pagos adelantados en 2020 y se otorgó un monto adicional único de 500 pesos en el mes de mayo a los niños inscritos, cuyo número ascendía a un millón 186 037 escolares (Sheinbaum, 2020: 67).

La eliminación del mérito académico como requisito fue un cambio sustantivo, aunque el monto del apoyo es reducido. Asimismo, la población infantil que no asiste a la escuela queda excluida de dicho beneficio. Los infantes en edad preescolar que no acuden a la escuela no disfrutaban de este beneficio y mucho menos los integrantes de la primera infancia. De cualquier manera, es un apoyo que destaca por su tendencia a la universalización. Pero los niños de cero a cinco años, cuya cantidad era de 661 000 en 2015 (Damián, 2020b: 11), no recibieron la atención necesaria, a pesar de las iniciales estrategias programadas por el gobierno a principios del sexenio (Sheinbaum, 2019). Al parecer, la falta de presupuesto desplazó su interés inicial por esta población, quedando en las mismas condiciones de debilidad que en administraciones anteriores, hasta el día de hoy.

La administración 2018-2024 tiene interés en resolver la limitada cobertura educativa en los niveles de educación media superior y superior. Pero sus acciones al respecto no muestran aún sus bondades. Según el mismo programa de gobierno, se reconocía que en 2018 sólo cuatro de cada 10 jóvenes con edades de entre 12 y 18 años, asistía a la escuela;

⁷ Sobre las características del llamado ingreso básico universal, véase en particular los capítulos 1 y 2 de Van Parijs y Vanderborgh (2017: 17-74).

y 75 de cada 100 la abandonaban. En esta línea, el gobierno continuó con el fortalecimiento del Instituto de Educación Media Superior al habilitar más escuelas preparatorias (dos en la alcaldía Gustavo A. Madero y una en Iztapalapa), y al mantener el apoyo a la Universidad Autónoma de la Ciudad de México. En adición, de manera conjunta con el gobierno federal, promovió la construcción de una nueva institución de educación superior: el Instituto de Educación Superior Rosario Castellanos, con distintas sedes en zonas de rezago social.⁸ Los estudiantes de estas escuelas reciben transferencias económicas ahora de parte del gobierno federal, por lo que la Jefatura de Gobierno se ha desentendido de su atención. Otras dos acciones destacables fueron la creación de la Universidad de la Salud (en su primer año, 2020, atendía a 1 044 estudiantes), y la reinauguración del Centro de Estudios Interculturales Nezahualcóyotl, “para hacer efectivo el derecho de los pueblos indígenas a la educación”, de acuerdo con el Primer Informe de Gobierno.

Una política social original y relevante, desde la perspectiva del gobierno, es la conocida como Pilares. Son centros que dan servicios de carácter educativo y cultural, como capacitación para el trabajo, talleres artesanales, formación artística y actividades deportivas y de recreación. Se conciben como de carácter comunitario, por la promoción que potencialmente pueden dar a la participación social y a la creación o recuperación del tejido social en las comunidades donde desarrollan su actividad. Para su operación se parte de un enfoque de focalización territorial, puesto que se da prioridad a las colonias con mayor índice de marginación. La meta inicial del gobierno era que a la mitad del sexenio estuvieran funcionando 300 Pilares. El crecimiento del número de este tipo de centros se retrasó por el confinamiento social causado por la pandemia. Los estudiantes en línea son beneficiarios de la Beca Pilares, aunque en los hechos su número es reducido, pues su cobertura es de casi 11% de la población necesitada. Lo mismo sucede con *Mi Beca Para Terminar la Prepa en Pilares*, cuya cobertura es de menos del 1% (Damián, 2020a: 115).

⁸ En 2020 había cuatro unidades, distribuidas en Azcapotzalco, Coyoacán, Gustavo A Madero y Cuauhtémoc. Atendía a seis mil 714 estudiantes.

El impacto de los Pilares es limitado si se presta atención a la precariedad de las condiciones en que muchos de ellos surgieron y se desarrollaron. Aunque se edificaron nuevos edificios, también se utilizaron recintos oficiales de dimensiones diversas para su instalación, como casas de la cultura, estaciones o módulos de policía, módulos de participación social, ciberescuelas o edificios abandonados por anteriores gobiernos. Son evidentes las dificultades para el equipamiento y, sobre todo, para cubrir los gastos de la plantilla de maestros encargados de las distintas actividades. Aunque hubo programas dirigidos a usuarios de estos centros, como la beca de prepa (ya mencionado) o el de Educación para la Autonomía Económica, dirigido a mujeres, sus coberturas son limitadas (éste último tiene una cobertura de 8.2% de la población necesitada, de acuerdo con cálculos de Evalúa CDMX). Adicionalmente, la suspensión de actividades debido a la pandemia bloqueó su labor por más de un año, por lo menos en cuanto a actividades presenciales se refiere.

Salud

El gobierno de Sheinbaum decidió suprimir los programas de salud para invertir en equipamiento e infraestructura a fin de brindar servicios de manera masiva, con prestancia, calidez y eficacia. Al mismo tiempo que se definió esta estrategia, a principios del segundo año de mandato la política de salud capitalina debió concentrarse en enfrentar las consecuencias de la pandemia por el covid-19 desde marzo de 2020.

De entrada, es preciso señalar que una de las desigualdades sociales más evidentes en la capital es la referente a este servicio. El suyo es un problema nacional, en gran medida derivado de la irresponsabilidad de los gobiernos del PRI y el PAN. En la capital está toda la infraestructura de salud existente en el plano nacional, pero alrededor de cuatro millones de capitalinos no se beneficia de ella debido a que no está afiliada a las dos grandes instituciones de salud del país, el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios de Salud de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) (Gutiérrez, 2016; Schlaepfer y Mendoza, 2016). El gobierno capitalino tiene su propia infraestructura, con base en centros de salud, clínicas y hospitales, todos ellos del

anteriormente llamado Seguro Popular y ahora Instituto de Salud y Bienestar (Insabi). Una de las acciones relevantes de la administración actual, como ya se indicó, fue la fundación de la Universidad de la Salud en 2020, con miras a formar médicos y enfermeras para cubrir necesidades del sector salud capitalino. Otro problema con el que tuvo que lidiar fueron las prácticas de corrupción, que afectaron principalmente el abasto de medicamentos y el mantenimiento de la infraestructura.⁹

Una de las acciones más sobresalientes del gobierno de Mancera, que fue replicada en otros países latinoamericanos de acuerdo con información oficial, El Médico En Tu Casa, fue desechado por la nueva administración. Los argumentos esgrimidos fueron desde problemas en su diagnóstico, formulación e instrumentación, además de que los beneficios eran limitados y dudosos sus resultados. Sin embargo, las visitas a domicilio a adultos mayores y enfermos sin movilidad o con dificultades de movilidad continuaron por parte de la Secretaría de Salud, ahora con la estrategia identificada como *Salud en Tu Casa*. Supuestamente ya no como programa social, sino como una actividad cotidiana. En 2019 se realizaron 416 000 visitas, a partir de las cuales se detectó a 16 000 personas necesitadas de atención médica (Sheinbaum, 2019). La cifra fue superior a las 15 000 personas atendidas por el programa El Médico En Tu Casa en 2018. Pero ninguna de las dos acciones parece suficiente, si se toma en cuenta que en la ciudad habitan más de 870 000 adultos mayores, muchos de ellos con problemas de salud y dificultades de movilidad.

El gobierno emprendió una serie de medidas para fortalecer esta infraestructura, como la construcción de dos hospitales, uno en Topilejo y otro en Cuajimalpa, que se agregarían a las 18 clínicas especializadas que regula el gobierno local. Asimismo, se dedicó a la construcción de ocho nuevos centros y a la ampliación de 11, así como a invertir en equipamiento y contratación de personal para los centros que funcionaban

⁹ El gobierno denunció actos de corrupción en el sistema de salud, donde debido a malos manejos hubo escasez de medicamentos, insumos y equipo médico; deudas sin saldar; contratos sin licitaciones de por medio (hasta un 70% de las adquisiciones de medicamentos e insumos se hizo por asignación directa), contratos en condiciones desventajosas para la administración de salud, excesivo número de trabajadores comisionados. Véase la entrevista a Olivia López Arellano en González (2019).

de manera regular. Con base en ello, 111 de un total de 206 centros de salud ampliaron su horario de servicio de atención. La entrega de medicamentos gratuitos a hospitales y centros de salud pasó de 30 % en diciembre de 2018 a 85 % un año después (Sheinbaum, 2019: 35).

El reto es enorme si se considera el tamaño de la demanda potencial, por la gran cantidad de personas que trabajan en la informalidad o que viven en pobreza y que requieren de atención médica. La pandemia no hizo más que empeorar una situación de suyo preocupante, frente a la cual las políticas son inexistentes o insuficientes.¹⁰ Por decisión propia, en materia de salud, el gobierno canceló los programas anteriores, sin promover nuevos. La pandemia surgió como un problema adicional y de gran magnitud, que fue enfrentado con muchas complicaciones, sobre todo a principios de 2021, cuando el nivel de contagios fue mayor. Desde el año anterior se dio inicio a un programa denominado *Hogares Responsables y Protegidos*, consistente en apoyo económico, médico y alimentario a familias con un integrante contagiado de covid-19. El gobierno identificó 36 colonias con mayores índices de contagio, en las que estableció un conjunto de medidas para evitar la propagación del virus. Mediante visitas domiciliarias, se distribuyeron 1 661 apoyos del programa mencionado y se entregaron 3 179 kits de salud con tarjetas de vales con un valor de mil pesos (Sheinbaum, 2020: 107).

La información es insuficiente en lo que se refiere al impacto de la pandemia en las finanzas gubernamentales; pero es claro que muchos recursos fueron canalizados para enfrentar la extraordinaria situación. De acuerdo con el segundo informe de gobierno, hasta el primer semestre de 2020, todos los apoyos sociales sumaron 4 899.9 millones de pesos (Sheinbaum, 2020: 124), o sea casi el 40 % del monto total de transferencias económicas del año anterior. La pandemia reveló las carencias del sistema de salud de manera cruda, con una mayor afectación para los sectores más pobres. De acuerdo con algunos estudios, tan sólo en lo

¹⁰ Una medida desesperada fue el llamado de la jefa de Gobierno a los altos mandos de la burocracia a solidarizarse con la gente mediante algún donativo de su salario. Ella puso el ejemplo con la aportación de dos meses de su sueldo, y para junio de 2020 acumulaba 14 millones 576 mil 457 pesos (Sheinbaum, 2020: 73).

relativo a gastos por atención médica o medicamentos para enfrentar la enfermedad, las personas más pobres tuvieron que desembolsar más de 50% de sus ingresos anuales.

Empleo

Al principio de su mandato, imitando decisiones del presidente en materia salarial, la jefa de Gobierno decretó la reducción de un 50% en los emolumentos de la alta burocracia capitalina. Y dispuso un aumento salarial de 4.3% a los 230 000 trabajadores de base, un porcentaje poco significativo, apenas superior al índice de la inflación. En el informe de gobierno inicial, se indica que casi 20 000 trabajadores que ganaban menos del salario mínimo, tuvieron un aumento mayor, pero no se dan más datos al respecto (Sheinbaum, 2019: 8). En contraste, los 84 300 policías de la ciudad recibieron incrementos de 9% en el primero y el segundo año del sexenio (Sheinbaum, 2020: 253).

Hay cierto desdén de la administración capitalina en materia de empleo. Aunque la generación de empleos no es su responsabilidad, el elevado número de informales y de pobres que viven en la capital exige respuestas de largo alcance. Como sucedió con otros programas, en este rubro el gobierno en funciones debió eliminar el denominado *Mi Primer Trabajo*, que se transformó para ser la base del programa federal llamado *Jóvenes Construyendo el Futuro* (Damián, 2020a: 154). También se canceló el programa *Crecimiento Social Sostenido*, consistente en apoyos para emplear a personas en severas condiciones de vulnerabilidad laboral, personas con el virus de la inmunodeficiencia humana (VIH) o víctimas de violencia intrafamiliar, que se supone pasaron a ser atendidos por los programas universales. De ese modo se evitó la focalización, la atención de unas cuantas personas, aunque lo requirieran. Por el momento no hay modo de ver si el cambio afectó o no a las 800 personas inscritas en este programa en 2019.

El gobierno hace hincapié en la continuidad de los apoyos para la constitución y fortalecimiento de empresas sociales y solidarias, es decir, de pequeñas y medianas empresas; el interés gubernamental está centrado en las que tienen un perfil comunitario, familiar o de cooperativa.

Al principio del sexenio se trazó como objetivo el fortalecimiento de 400 cooperativas existentes y la formación de 1 300; pero los informes no tienen cifras sobre los avances al respecto. Los apoyos consistieron en créditos o transferencias directas, por lo que su impacto en el largo plazo es discutible. Esta misma estrategia se utilizó durante la pandemia, para apoyar microempresas con créditos de 10 000 pesos, con tasa cero de interés y dos años para pagar. Se distribuyeron 50 000 créditos, insuficientes para beneficiar tan sólo a los primeros solicitantes, que fueron más de 100 000 personas (Sheinbaum, 2020: 67-68).

Hay que reconocer que el *Seguro de Desempleo* fue una política heredada de las administraciones pasadas; el problema es que no se amplió con miras a erigirla en un beneficio contundente para las personas carentes de trabajo. Inédito en el país, el seguro consiste en un apoyo económico mensual de 2 568.50 pesos, disponible hasta por seis meses. Se complementa con capacitación para el trabajo y bolsa de empleo. Sin embargo, se restringe a aquellas personas que perdieron un empleo formal y su monto es reducido, incluso menor al salario mínimo mensual. En 2019, su cobertura fue de 24.7% (Damián, 2020a: 115). Al año siguiente, el gobierno decidió duplicar el monto del seguro (en los primeros meses del confinamiento, al menos, es decir, de abril a junio) y ampliar el número de beneficiarios, pasando de 44 388 personas a 48 801 (Sheinbaum, 2020: 69).

El aumento no fue demasiado, considerando que las restricciones de movilidad forzaron a la inactividad o de plano al desempleo a millones de personas. Por eso se emitió otro apoyo emergente, consistente en 1 500 pesos al mes por dos meses, que se otorgó a 33 333 personas. El mismo tipo de apoyo fue concedido a 10 264 trabajadores informales, una cifra ínfima si se toma en cuenta que 47.16% (aproximadamente dos millones 300 mil personas) de la Población Económicamente Activa de la ciudad trabajan en la informalidad (Sheinbaum, 2020: 70).

Los informales recibían poca atención. Si acaso, mediante el heredado programa de *Fomento al Trabajo Digno*, tenían una opción de capacitación para el autoempleo, pero temporal. En 2019 se contabilizaban 7 000 beneficiarios, una cifra relativamente importante pero pequeña, si se compara con las cifras de desempleo prevalecientes en la ciudad.

El partido gobernante se ha visto envuelto en discrepancias por el tratamiento legal de la informalidad. No es gratuito, debido a que muchos trabajadores informales están integrados a organizaciones sociales o políticas afines. En el discurso gubernamental suele haber una defensa del trabajo informal, que se concibe como indispensable para miles de personas, y también como una forma natural de actividad económica. Las diferencias entre las corrientes de Morena y el rechazo de algunos partidos de oposición han impedido colocar este tipo de labor en el mismo nivel que el empleo formal, como han sugerido algunos legisladores. En realidad, ninguna de las políticas trata el asunto como un problema derivado de la falta de crecimiento económico y de la generación de empleos formales. La explotación laboral no se menciona y mucho menos la propiedad de los medios de producción, que está en unas cuantas manos. En otras palabras, la defensa de la informalidad de parte del gobierno de Morena evita en el fondo la descalificación del modelo económico vigente, que sigue con poca capacidad para asegurar el pleno empleo.

En la capital, el gobierno concibe la figura de “facilitador” como un programa social, pero en realidad es una persona que recibe una transferencia monetaria para proporcionar un servicio a la población. De modo que ni es una acción social ni tampoco un empleo. Se trata de una especie de subcontratación de personas que reciben un apoyo económico directo (el monto variaba de entre 250 pesos a casi 10 000 pesos al mes en 2020) y cumplen con distintas tareas relacionadas con la instrumentación de programas sociales. En 2019 se contabilizaban 11 450 facilitadores (Damián, 2020a: 122). En 2020, la mayor parte de ellos se ubicaba en la *Red de Mujeres por la Igualdad y la Violencia* (3 005), *Servidores de la ciudad* (1 900), *Ponte Pila*, una beca para deportistas (1 901), *Talleres y oficios comunitarios* (1 854), *Educación para la autonomía Pilares* (1 851), promotores culturales (1 110) y comedores populares (560) (Damián, 2020a: 208). Se mantiene así una figura que en su momento se concibió como excepcional y que ahora parece querer institucionalizarse, en demérito del trabajo realizado, carente de estabilidad, prestaciones laborales y óptimas condiciones para desempeñar su actividad. Evalúa CDMX ha propuesto tímidamente su contratación por honorarios, pero su situación demanda una regularización inmediata para la mejora de sus condiciones de trabajo y para optimizar su desempeño.

Sin ser su responsabilidad, el gobierno de la ciudad otorga apoyos a emprendedores privados para la generación de empleos. Llama la atención un programa, que se califica como social, dirigido a ejidatarios, comuneros y posesionarios de tierras en suelo de conservación en la capital. El programa *Altépetl* abarca una amplia cantidad de objetivos y actividades, por lo que su presupuesto es generoso.¹¹ Pero sus beneficiarios no son necesariamente la población que vive en tales propiedades. En el segundo informe, por ejemplo, se indicaba que se había apoyado a 11081 personas con este programa, pero en la cuantificación se tomaba en cuenta también a los facilitadores participantes (Sheinbaum, 2020: 199). Entre las actividades instrumentadas figuraban las siguientes: restauración del río Magdalena; combate de incendios forestales; agroturismo; mejoramiento de zonas forestales, y apoyos a productores del campo, entre las principales (Sheinbaum, 2020: 199-200). En todo caso, su impacto trasciende la política social y es de largo plazo, por lo que su evaluación lo es también.¹²

Política social en pro de la igualdad de género

En esta materia, las primeras acciones fueron las siguientes: la conversión del Instituto de Mujeres en Secretaría de la Jefatura de Gobierno; la creación de la Fiscalía de Femicidios y el impulso a la *Red de Mujeres por la Igualdad y la No Violencia*, y a otra denominada *Red de Apoyo Mutuo de Mujeres Indígenas en la CDMX para Prevenir y Erradicar la Violencia y Discriminación* en distintos barrios y pueblos.

¹¹ El programa recibe más de mil millones de pesos anuales desde 2019, puesto que se reunieron una serie de acciones que realizaban diversas dependencias en la anterior administración, entre las que se incluye una alternativa de empleo. Está dedicado al cuidado del suelo de conservación, al fomento a la producción agrícola y a la conservación de los territorios considerados como patrimonios culturales tangibles de Xochimilco, Tláhuac y Milpa Alta.

¹² En 2020, los inscritos en este programa recibieron un apoyo adicional único por diez mil pesos, para enfrentar los efectos de la pandemia. La medida benefició a tres mil 500 familias, según información oficial.

Al comienzo, los principales apoyos fueron reducidos, a tal grado que solamente se distinguieron dos nuevas acciones en esta gestión: en primer lugar, el conjunto de servicios que se proporcionan mediante las Unidades Territoriales de Atención denominadas *LUNAS*, las cuales son 27 centros de atención ubicados en las 16 alcaldías y que “ofrecen servicios de canalización, asesoría psicológica y acompañamiento jurídico a mujeres víctimas de violencia” (Sheinbaum, 2020: 159). Una parte de las mujeres violentadas que se registran en estos centros reciben un apoyo económico reducido y temporal (solamente beneficia a 2.4% de las mujeres en dicha situación).¹³ En segundo lugar, el gobierno constituyó una red de 156 abogadas defensoras de los derechos de las mujeres, que laboran en las coordinaciones territoriales y agencias del Ministerio Público de toda la ciudad, para la atención de quienes lo requieran. Del 4 de marzo al 31 de agosto de 2019, 26 614 atenciones a mujeres víctimas de violencia de género, 5 059 carpetas de investigación, con 2 569 casos de representaciones legales ante el Ministerio Público. En el siguiente año, del primero de agosto al 31 de julio de 2020, el gobierno reportó la atención de casi 50 000 víctimas, el inicio de 12 000 carpetas de investigación, con la representación legal en 7 736 casos.

En sus inicios, el gobierno se propuso organizar la Red de Mujeres por la Igualdad y la No Violencia. Fue integrada por 212 coordinadoras zonales y 2 596 mujeres impulsoras, acompañadas por 43 profesionales, todas ellas encargadas de difundir los derechos de las mujeres en el ámbito territorial. Desde el primer año tuvo problemas, porque el trabajo de las participantes fue maniatado por los partidos PRD y Morena; de ahí que perdiera fuerza en el segundo y, sobre todo, en el tercer año (por la pandemia). Una tarea y un problema similares tuvo la Red de Jóvenes por la Paz y la No Violencia, encaminado a apoyar a las mujeres y a los jóvenes en especial.

Una política adicional que se concibe como parte de la atención a la violencia de género, es la de *Sendero Seguro*, que se vincula a la atención

¹³ En 2020 el apoyo ascendía a 3 690 pesos al mes hasta por seis meses (con posibilidad de prórroga por tres meses más). En ese entonces el número de beneficiarias fue de 875.

en el espacio público. Consiste básicamente en instalar o mejorar la iluminación de calles inseguras y deterioradas. En 2020 se informó de la conclusión de 127 senderos seguros. Tal política se conjunta con otras que algunas alcaldías desarrollaron desde tiempo atrás y aunque son bien recibidas, no hay todavía una evaluación disponible sobre su incidencia en la vida cotidiana de las mujeres. Como se sabe, el acoso y la violencia contra las mujeres ocurre en espacios abiertos o cerrados, iluminados o no, y a cualquier hora del día.

La intensa lucha feminista que se ha desarrollado en la ciudad (Espinoza, 2021; Pantoja, 2021; San Martín, 2021) forzó a la emisión de un *Plan de Acciones Inmediatas de Atención a la Violencia Contra las Mujeres* en agosto de 2019, lo que llevó a la emisión de la alerta de violencia contra las mujeres en la CDMX en noviembre de 2019 (Sheinbaum, 2020: 159). Pese a las exigencias sociales, el gobierno solamente intensificó las acciones que previamente ya instrumentaba, considerando que eran suficientes para dar respuesta a las exigencias de las mujeres en acción. La persistencia de la movilización demostró que no fue así; ni siquiera en tiempos de confinamiento, cuando el incremento de la violencia intrafamiliar volvió a llevar a las calles a activistas, mujeres y personas en general. La jefa de Gobierno se quedó con pocas respuestas, y puso en evidencia su incapacidad para seguir una línea de gobierno diferente a la del presidente de la República, quien minimizó el problema y descalificó las movilizaciones (supuestamente por su agresividad). Ante el continuo activismo feminista, el gobierno capitalino llevó a cabo nuevas acciones: creación del Registro Público de Agresores Sexuales; decreto de la llamada *Ley Olimpia* (para sancionar los delitos contra la intimidad sexual de las mujeres en el ámbito digital, conocido como ciberacoso); mayor capacitación en la materia para funcionarios públicos, policías y empleados de los ministerios públicos; atención al problema del acoso en el transporte público, especialmente en el metro y en el servicio de taxis; y apertura de tres unidades para la Atención de Delitos Sexuales en los centros de justicia para mujeres de Azcapotzalco, Iztapalapa y Tlalpan (Sheinbaum, 2020).

Otros rubros relevantes de la política social

El problema alimentario fue enfrentado por el gobierno a través de la consolidación de los llamados comedores sociales: un programa de administraciones pasadas que habían demostrado su eficacia, aunque con cobertura limitada. En ellos se sirven raciones de alimentos a bajo costo para cualquier usuario, y se ubican en zonas de alta marginación.¹⁴ En las escuelas también comenzaron a brindarse alimentos, ya que hubo un incremento del horario de atención en muchas de ellas. El alcance de estas acciones es restringido: el número de beneficiarios es impreciso en el caso de los comedores, y la cobertura de la distribución de alimentos no llega a más de la mitad de las escuelas. Los evaluadores tampoco perciben incidencia en los patrones de alimentación, dados los elevados niveles de obesidad y sobrepeso prevalentes en los infantes.

Hasta la primera mitad del sexenio, la política de vivienda no presentó novedades ni un empuje significativo. El gobierno actual descalificó de manera reiterada a su antecesor, por la promoción y tolerancia de prácticas irregulares en la materia, lo que redundó en privatización del espacio público, gentrificación, clientelismo y corrupción. Muy llamativa fue la denuncia sobre la falta de atención a las demandas y necesidades de los damnificados por el sismo de 2017: en su toma de posesión, la jefa de Gobierno aseguró que, un año después del desastre natural, no se había reparado ninguna vivienda y no se tenía un censo de las edificaciones afectadas. Sheinbaum debió hacer un plan de reconstrucción para enmendar la omisión y emprendió también distintas acciones para investigar y sancionar actos de corrupción en este tema.

Los apoyos han continuado en la línea de proporcionar créditos para vivienda media alta y no social, sin llegar a beneficiar a los más pobres

¹⁴ Los informes de gobierno siguen haciendo la distinción de varios tipos de comedores. En 2019 se hablaba de 500 comedores comunitarios que brindaron 9, 761, 304 raciones. Había 110 comedores populares y 42 comedores públicos, que en específico atienden a personas en situación de calle, adultos mayores, personas con vulnerabilidad y población de Centros de asistencia e Integración Social. En general, los comedores brindan comidas o desayunos por diez pesos. Y había 24 Centros Asistenciales que entregaron víveres a población altamente vulnerable (Gobierno de la Ciudad de México, 2019).

y con mayor necesidad de un lugar adecuado para vivir. El nuevo programa de esta administración se denomina *Programa de Regeneración Urbana y Vivienda Incluyente*, que pretende fomentar la vivienda en corredores delimitados previamente para evitar la segregación urbana. Una obligación que deben asumir las constructoras es que al menos 30% de las viviendas que se construyan sean de interés social. Pese a compromisos gubernamentales para atender este tipo de demandantes, las leyes del mercado inmobiliario funcionan, a veces de manera irregular y con la complicidad de las autoridades. Todo ello parece persistir, por la exigua información gubernamental al respecto. De cualquier forma, el programa indicado es incipiente y falta mucho para estar en condiciones de valorar su impacto; ello no puede ser inmediato.¹⁵

Resultados y asignaturas pendientes

Para culminar este trabajo, conviene citar el número de beneficiarios atendidos por este tipo de políticas, lo cual se distingue en la tabla 2.

Como es evidente, los programas de mayor impacto son los educativos, los que apoyan a personas con discapacidad y el seguro de desempleo. Los más limitados son los apoyos a organizaciones de la sociedad civil o a proyectos productivos de personas o micro y pequeñas empresas. En conjunto, estos programas beneficiaron aproximadamente a un millón 900 mil personas en 2019 y a más de dos millones al año siguiente, de acuerdo con cifras de Evalúa CDMX.¹⁶ Es interesante la medición de este organismo respecto de su cobertura, pues nos da una idea mejor de su alcance en el bienestar social. La tabla siguiente contiene el dato de los principales programas de esta administración.

¹⁵ Al inicio de su sexenio, la jefa de Gobierno anunció la promoción de 11 corredores urbanos para la construcción de vivienda, en donde por lo menos 30% debía ser de carácter social (Gobierno de la Ciudad de México, 2020). Pero el confinamiento por la pandemia pospuso el plan. En marzo de 2022 dio a conocer un ambicioso proyecto que retoma y amplía sus objetivos iniciales.

¹⁶ En 2018, el total de personas beneficiadas fue de 1 749 299; en 2019, fueron 1 913 857; en 2020, 2 050 408. Damián, 2020a: 199.

TABLA 2
*Beneficiarios directos de programas de transferencias monetarias
 y en especie de la CDMX (2019)*

| <i>Programa</i> | <i>Número de beneficiarios</i> |
|--|--------------------------------|
| Útiles y uniformes escolares gratuitos | 1 250 000 |
| Mi beca para empezar | 1 100 000 |
| Alimentos escolares | 686 661 |
| Pensión alimentaria adultos mayores | 525 000 |
| Prepa sí | 215 400 |
| Niños y niñas talento | 93 885 |
| Apoyo a personas con discapacidad permanente | 77 890 |
| Seguro de desempleo | 52 443 |
| Más becas, mejor educación | 23 715 |
| Vivienda en conjunto | 9 857 |
| Educación garantizada | 9 368 |
| Bebé seguro | 8 031 |
| Fomento trabajo digno | 7 041 |
| Becas IEMS | 6 200 |
| PAIPIPC | 4 500 |
| Beca Pilares | 3 854 |
| Los jóvenes unen al barrio | 3 700 |
| Atención personas con discapacidad en UBR | 2 600 |
| PAIMS | 2 387 |
| Seguro autonomía de las mujeres | 2 050 |
| Mejoramiento de vivienda | 1 802 |
| Atención a personas egresadas SJP | 1 500 |
| Apoyo personas material de Osteosíntesis | 1 300 |
| Estímulos económicos a deportistas | 400 |
| Ciudad hospitalaria y movilidad humana | 344 |
| Apoyo económico a policías y bomberos | 207 |
| Impulso laboral personas egresadas SJP | 200 |

IEMS: Instituto de Educación Media Superior; PAIPIPC: Programa de Atención Integral a Personas Integrantes de Población Callejera; Pilares: Puntos de Innovación, Libertad, Arte, Educación y Saber; PAIMS: Programa de Apoyo a Madres Solteras Residentes de la CDMX; SJP: Sistema de Justicia Penal; UBR: Unidades Básicas de Rehabilitación.

Fuente: Elaboración propia con base en Damián, 2020a: 113; gráfica 13.

Las políticas sociales fueron la punta de lanza de los gobiernos anteriores. El de Sheinbaum ratificó la mayoría de los programas y beneficios, dando preferencia a las transferencias económicas directas, sin profundizar ni atender los más apremiantes, como la falta de empleo y la profusa cantidad de trabajadores informales.

Se mantienen las precarias condiciones de trabajo de muchos empleados, subempleados o personas que trabajan por cuenta propia, con pequeños negocios que tienen dificultades para funcionar de manera regular o desempeñando labores sin las mejores condiciones de trabajo y de seguridad social. Sectores importantes de la población siguen padeciendo pobreza y marginación, lo que se distingue a simple vista y cotidianamente, por ejemplo, en los distintos espacios de esparcimiento disponibles o en las estaciones del transporte público con mayor circulación de personas.

En suma, la desigualdad social sigue presente y se pone de manifiesto en la vida cotidiana de la capital. Lo hace en la misma magnitud que la pobreza, que es padecida por millones de personas, en una proporción similar a la que tendencialmente se estableció desde las administraciones perredistas de antaño. Según el propio gobierno, 4.3 millones de los nueve que componen la población capitalina, son pobres, y de ellos alrededor de un millón 700 mil forman parte de la llamada pobreza extrema. Si se considera el impacto negativo de la pandemia y el confinamiento social, este problema se agravó y superarlo costó mucho más que antes.

El gobierno sigue en deuda con diferentes grupos sociales en condiciones de vulnerabilidad. Además, es necesario que asuma una mayor responsabilidad para estimular el crecimiento económico, de tal manera que redunde en generación de empleos, formales y bien remunerados.

GRÁFICA 2
Coberturas estimadas de programas sociales seleccionados (2019) (%)



Fuente: Damián, 2020a: 115.

Además de la población de la primera infancia, el gobierno tendría que tomar en serio las necesidades de personas con discapacidad, integrantes de la diversidad sexual e indígenas. Si bien es cierto que hay apoyos para discapacitados, siguen muy siendo limitados y el número de beneficiarios es mínimo. Respecto a las peticiones y exigencias de la diversidad sexual, los avances en las administraciones perredistas y en la de Morena han persistido en las leyes, pero no en las prácticas. Ahí es donde subsisten necesidades no cubiertas, como la atención de la salud de matrimonios de personas de un mismo sexo o garantizar una vida libre de acoso o violencia.

Para atender a una población indígena de 1 004 525 personas, que en 2015 equivalía a 11.3 % de la población de la CDMX, en diciembre de 2019 se publicó la Ley de Derechos de los Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes en la CDMX.

La Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades (Sederec) se eliminó, para dar lugar a la conformación de la Secretaría de Pueblos Originarios y Comunidades Indígenas Residentes (SEPI).¹⁷ Esta dependencia comenzó o retomó tres programas: dos destinados a financiamiento de proyectos, y uno dirigido a apoyar a las mujeres indígenas; pero en 2020 inició un proceso de transformación, debido a que presentaban debilidades y su impacto era restringido. Es probable que esta problemática haya sido desplazada por la atención a la pandemia en 2020 y 2021, frente a la cual solamente se dieron 4 000 apoyos económicos de 1 500 pesos cada uno (Sheinbaum, 2020: 72).

Este tipo de programas productivos son los que podrían erigirse en prioritarios dentro de una política proactiva de generación de empleos. En este caso, el gobierno no tendría por qué ser el actor protagónico o exclusivo, sino reconocer, promover y financiar iniciativas colectivas, comunitarias o cooperativistas de producción y de generación de empleos. No se trata necesariamente de innovar sino de amplificar una labor de suyo ordinaria. Por ejemplo, en esta administración hay un Programa de Coinversión para la Inclusión y el Bienestar Social, mediante el cual se firmaron convenios con 21 organizaciones de la sociedad civil para financiamiento de proyectos de:

- I) Prestación de servicios sociales y atención a personas mayores; II) Atención psicosocial y emocional a damnificados en el marco del Programa de

¹⁷ Dentro de ella, en el primer año “Se creó un Programa para el Fortalecimiento de la Autonomía y Empoderamiento Económico de las Mujeres de Pueblos, Barrios originarios y Comunidades Indígenas residentes en la Ciudad de México, con el objetivo de brindar ayudas económicas para la adquisición de materiales de trabajo, equipos e insumos básicos para la implementación de proyectos productivos, que contribuyan a su autonomía económica. Se encuentran en ejecución 35 proyectos, con un monto presupuestal de 2.5 millones de pesos, beneficiando directamente a mujeres que han sido víctimas de violencia. Junto a los apoyos económicos se les brinda asistencia técnica, acompañamiento social y jurídico” Sheinbaum, 2019: 89-90.

Reconstrucción; III) Servicios de orientación, técnicas de intervención y IV) Acompañamiento emocional a las familias de personas con discapacidad y prestación de servicios sociales y atención a las personas LGTBTTTQA (Sheinbaum, 2019: 72-73).

Asimismo, en los informes de gobierno se habla de apoyos productivos para pequeñas y medianas empresas, como microcréditos. Por ejemplo, en 2019 se distribuyeron 25 735 microcréditos, con un monto total de 247 600 000 pesos. 72% fueron para mujeres emprendedoras o empresarias. Productos financieros para jóvenes fueron para 4 394 personas por un monto de 37 500 000 pesos, de los cuales 70% fueron para mujeres. Para autoempleo y emprendimiento de adultos mayores hubo 3 291 créditos por 36 millones de pesos. También existe un Programa de Financiamiento de Microcréditos para Actividades Productivas de Autoempleo destinado a negocios familiares. Fueron 1 322 créditos con un monto de 66 100 000 pesos. El programa MujerEs Innovando ofrece apoyos para emprendedoras y empresarias de la industria manufacturera, apoyos que van de 25 000 pesos, si participan de manera individual, a 125 000 pesos si participan como colectivo, en grupos de dos a cinco integrantes (Sheinbaum, 2019: 103). Mediante dicho programa se benefició a 372 mujeres con un monto de 8.7 millones de pesos.

Varios de estos apoyos podrían detonar la producción en el ámbito local y ser un factor contundente para el crecimiento del empleo formal. Mientras menos individualizados sean, su impacto podría ser mayor. Y a mayor monto disponible de recursos, mayor será el impacto productivo. Hasta el momento, los apoyos tienden a ser individuales y de baja magnitud, por lo que se convierten en un recurso adicional que sirve de manera coyuntural. Fue el caso de la mayoría de los recursos que se distribuyeron durante la pandemia. La estrategia seguida se explica por la urgencia del momento; pero con base en un proyecto económico de largo plazo, tal distribución de recursos podría tener efectos mucho más beneficiosos para la población en general.

A modo de conclusión

Es difícil sacar alguna conclusión sólida por las limitaciones señaladas al principio de este trabajo. A la espera del término de la gestión morénista y de datos completos sobre crecimiento económico e índices de bienestar sociales, solamente resta destacar algunas ideas a partir de la incipiente evaluación que hemos hecho en estas páginas.

El gobierno de Claudia Sheinbaum tendría que reforzar sus convicciones ideológicas para avanzar con paso firme en la búsqueda de la igualdad social. Su credo democrático y de izquierda así lo exige. Su pertenencia a una fuerza política que gobierna la capital desde hace más de 20 años, y actualmente su militancia en la fuerza política hegemónica en el plano nacional, la comprometen a ello. Y las condiciones son las más propicias para que los gobernantes de la ciudad ejerzan el poder en un sentido netamente social. La gran magnitud de la población que vive en precarias condiciones desde hace décadas necesita soluciones gubernamentales inmediatas.

La experiencia de gobiernos democráticos o de izquierda de otras naciones demuestra que hay políticas sociales de impacto alto e inmediato para la mejora de las condiciones de vida de la población (Aranibar y Rodríguez, 2013; Van Parijs y Vanderborght, 2017; Reveles, 2020). Medidas que no han sido tomadas en cuenta de manera sistemática en nuestro país y tampoco en el ámbito capitalino. La promoción del pleno empleo, la redistribución de la riqueza y la ampliación y mejora en la prestación de servicios, son acciones que han surtido efectos contundentes en la vida de muchas personas en otras naciones, y bien podrían replicarse en México, particularmente en su capital.

En vez de ello, la política social del gobierno en funciones ha optado por seguir las políticas dictadas desde el gobierno federal. En el plano local, ha adoptado un enfoque universalista para las transferencias económicas directas, que es el principal instrumento de política social que se ha llevado a cabo hasta hoy. No se ha concedido relevancia al pleno empleo ni a la promoción de proyectos productivos (salvo uno que en efecto trasciende su carácter de política social y con el que se respalda fundamentalmente a productores rurales). La individualización de los apoyos y sus exigüos montos son limitaciones difíciles de superar, pero que requerirían

en efecto modificaciones sustanciales para reorientar la política económica, en aras de cambios de fondo en la matriz productiva, por lo menos en el ámbito local. La propiedad social o colectiva y las sociedades cooperativas son figuras que se podrían promover al máximo, para también darle un sentido ideológico distinto a la gestión gubernamental.

Con frecuencia, en el discurso de la jefa de Gobierno y de su partido, aparece la petición a la sociedad de mantener la esperanza en un futuro mejor. La sociedad capitalina ha esperado eso desde 1997. Es tiempo de hacer realidad un discurso que lleva mucho tiempo pidiendo paciencia a millones de personas que sobreviven con lo mínimo diariamente.

Bibliografía

- Aranibar, A., y B. Rodríguez (coords.) (2013), *América Latina, ¿del neoliberalismo al neodesarrollismo?*, Siglo XXI / Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Buenos Aires.
- Bobbio, N. (1996), *Derecha e izquierda. Razones y significados de una distinción política*, Taurus, Madrid.
- Boltvinik, J. (2020), *Pobreza y florecimiento humano. Una perspectiva radical*, Zacatecas, Universidad Autónoma de Zacatecas / Itaca, México.
- Boltvinik, J., y A. Damián (2020), *Medición de la pobreza de México: análisis crítico comparativo de los diferentes métodos aplicados*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal)-Organización de las Naciones Unidas (ONU), México, recuperado de <<https://acortar.link/1Z0XHG>>.
- Congreso de la Ciudad de México (2022), “Conoce a tu Diputad@”, en *Congreso de la Ciudad de México*, recuperado de <<https://congresocdmx.gob.mx/conoce-tu-diputad-106-1.html>>.
- Damián, A. (coord.) (2020a), *Evaluación estratégica de la política social de la Ciudad de México 2018-2020*, Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México (Evalúa CDMX), recuperado de <<https://acortar.link/nMrjmd>>.
- Damián, A. (coord.) (2020b), *Infancias en la Ciudad de México, 2020*, Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México (Evalúa CDMX), recuperado de <<https://acortar.link/t0cbty>>.

- Espinosa, V. (2021), “No sentimos que no avanzamos porque no disminuyen los feminicidios”, en *Proceso*, México, pp. 15-18.
- Gobierno de la Ciudad de México (2019), *Programa de gobierno 2019-2024*, Gobierno de la Ciudad de México, México, recuperado de <<https://acortar.link/ivy7T8>>.
- Gobierno de la Ciudad de México (2020), “Industria de la construcción, potencializador del desarrollo en la CDMX: Sheinbaum Pardo”, en *Gobierno de la Ciudad de México Jefatura de Gobierno*, recuperado de <<https://n9.cl/x8p6a>>.
- González, R. (2019), “Entrevista con Oliva López Arellano. Anterior gobierno heredó un sector salud arruinado, con deudas y corrupción”, en *La Jornada*, recuperado de <<https://www.jornada.com.mx/2019/03/09/capital/026n1cap>>.
- Gutiérrez, I. (2016), “Políticas innovadoras en salud en el DF en 15 años de gobiernos de izquierda (1997-2012)”, en P. Vargas (coord.), *Ciudad de México. Quince años de políticas públicas en gobiernos de izquierda*, Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM), México, pp. 301-324.
- Morlino, L. (2019), *Cambios hacia la democracia. Actores, estructuras, procesos*, Siglo XXI / Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica (Concytec) / Universidad Autónoma de Querétaro (UAQ), Querétaro.
- Pantoja, S. (2021), “Violencia digital en la CDMX, Cientos de víctimas pero ninguna condena”, en *Proceso*, México, pp. 19-23.
- Piketty, T. (2020), *Capital e ideología*, Grano de sal, México.
- Reveles, F. (2016), *Saldos de la democracia: el ejercicio de gobierno del Partido de la Revolución Democrática en el Distrito Federal*, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) / Gernika, México.
- Reveles, F. (coord.) (2020), *Gobiernos y democracia en América Latina: ¿en la búsqueda de la igualdad social?*, UNAM-Teseo, Buenos Aires.
- San Martín, N. (2021), “Bloque Negro, radicalidad de la protesta”, en *Proceso*, México, pp. 77-81.
- Schlaepfer, L., y J. Mendoza (2016), “Políticas públicas del Gobierno del Distrito Federal en materia de salud, en las tres administraciones de izquierda: 1997-2012”, en P. Vargas (coord.), *Ciudad de México*.

- Quince años de políticas públicas en gobiernos de izquierda*, UACM, México, pp. 265-300.
- Sheinbaum, C. (2019), *Primer informe de gobierno*, Gobierno de la Ciudad de México, México.
- Sheinbaum, C. (2020), *Segundo informe de Gobierno. Resumen ejecutivo. Agosto 2019-2020*, Gobierno de la Ciudad de México, México, recuperado de <<https://informedegobierno.cdmx.gob.mx/wp-content/uploads/2020/09/Resumen-Ejecutivo.pdf>>.
- Van Parijs, P., y Y. Vanderborght (2017), *Ingreso básico. Una propuesta radical para una sociedad libre y una economía sensata*, Grano de Sal, México.
- Vargas, P. (coord.) (2016), *Ciudad de México. Quince años de políticas públicas en gobiernos de izquierda*, UACM, México.
- Yanes, P. (2016), “Quince años de política social en la Ciudad de México. Logros y desafíos, lecciones y tensiones”, en P. Vargas (coord.), *Ciudad de México. Quince años de políticas públicas en gobiernos de izquierda*, UACM, México, pp. 249-264.

LAS CONTRADICCIONES DE LA POLÍTICA DE COMUNICACIÓN DEL GOBIERNO DE LA “CUARTA TRANSFORMACIÓN” ANTE LA EPIDEMIA DEL COVID-19

Javier Esteinou Madrid

Comunicar para gobernar

Con el fin de enfrentar la epidemia de covid-19 en México, el gobierno de la Cuarta Transformación implementó diversas acciones en los ámbitos económico, administrativo, financiero, social, educativo, cultural, logístico, preventivo, etcétera, en el esfuerzo por resolver dicho fenómeno sanitario durante 2020 y 2021. Sin embargo, además de la aplicación de tales medidas importantes, también fue indispensable la ejecución de una estrategia de “Comunicación de Riesgo” que respaldara en la misma proporción las iniciativas adoptadas en estos escenarios de difícil gobernabilidad. La comunicación de riesgos debe “intercambiar, en tiempo real, información, consejos y opiniones entre los expertos, los líderes comunitarios, los funcionarios públicos y las personas en situación de riesgo”, con objeto de que “los grupos más expuestos entiendan y adopten las medidas de protección que correspondan. Por ello, es una herramienta clave para la correcta y oportuna información a la población durante la pandemia por covid-19” (Instituto Nacional de Salud Pública [INSP], 2021: 41).

De esta manera,

Ante una emergencia sanitaria, la población requiere contar con información confiable para la toma de decisiones sobre el cuidado de su salud. [Por ello] la comunicación de información basada en evidencia debe ser adaptada a las características sociodemográficas y culturales de la población para facilitar su comprensión. Existe evidencia científica donde se sugiere que para reducir las desigualdades de comunicación durante una emergencia a gran escala, como una pandemia, los funcionarios de salud pública deben centrar sus esfuerzos de comunicación en los jóvenes, los grupos poblacionales con menor escolaridad y los grupos vulnerables, como lo son la población indígena, personas mayores de 60 años y aquellos con escaso acceso a los medios de comunicación virtual (INSP, 2021: 41).

En este sentido, es fundamental considerar que

la buena comunicación también es un componente de la buena gobernanza, y resulta esencial en una crisis. Las personas sólo responderán a las ordenanzas de salud pública si éstas les generan confianza y brindan información sólida basada en evidencia científica. Además, los ciudadanos tienen derecho a ser informados verazmente por las autoridades sobre la magnitud de la amenaza y las mejores formas de protegerse de ella (Institute For Global Health Sciences, 2021: 6-7).

Por ello, la diseminación de información útil, significativa y aceptable para la población representó uno de los retos más importantes para el control de la pandemia de covid-19.

El Gobierno de México desarrolló lineamientos de comunicación social basados en evidencia científica y respeto a los derechos humanos orientados a reducir y manejar riesgos y facilitar la atención de personas afectadas. Sin embargo, la diseminación de esta información ha significado un importante desafío, debido a que, como en otras sociedades, el combate al *covid-19* compitió simultáneamente de forma desigual con otra “epidemia”, pero ahora en el campo informativo, denominada “infodemia” o “disinfodemia”, que fomentó la incertidumbre y distorsionó el comportamiento social.

En este contexto, fue difícil para el público distinguir la evidencia científica y los hechos de las fuentes de información menos confiables, transmitidas, principalmente, por medios electrónicos y redes sociales. En varios

países del mundo la pandemia y su manejo por parte del Gobierno ha sido utilizada con fines partidistas y México no fue la excepción. En torno a la pandemia se generó en nuestro país una gran polarización que se alimentó de información sesgada que tuvo como propósito impulsar agendas de partidos o grupos con motivaciones políticas (INSP, 2021: 41-42).

Dicha realidad obligó a emplear estrategias para la comunicación efectiva y la persuasión en torno a la salud pública a través de todos los recursos tecnológicos con los que contaba, incluyendo su participación en las redes sociales y los principales medios de comunicación. Con este fin, las autoridades mexicanas iniciaron un trabajo de comunicación social a finales de enero del 2020, buscando dar respuesta a la pandemia.

Bajo tal perspectiva, la instrumentación del prototipo de difusión gubernamental de naturaleza anticrisis no fue un instrumento aislado o secundario en el proceso del combate a la epidemia del coronavirus en la república, sino que formó parte del corazón del problema mismo, pues se convirtió en una herramienta informativa medular para beneficiar o dañar el manejo social de la pandemia y, por lo tanto, para fortalecer o erosionar el delicado equilibrio estructural del país.

La estrategia comunicativa

La médula de la estrategia de “comunicación de riesgo” anti-pandemia del gobierno de la Cuarta Transformación descansó en la implementación de los siguientes seis elementos constitutivos de la difusión gubernamental anticrisis:

- 1) Un vocero oficial único que condujera hegemonícamente el proyecto de lucha contra la pandemia en la república mexicana. Dicho portavoz gubernamental fue el doctor Hugo López-Gatell Ramírez, subsecretario de Prevención y Promoción de la Salud de la Secretaría de Salud.
- 2) La instrumentación diaria de una Conferencia de Prensa Vespertina de Salud utilizada como el canal oficial para notificar diariamente a la población sobre la situación de la epidemia en el mundo y en el país. Tal mecanismo permitió la intervención de

- los principales funcionarios del gobierno mexicano y de organismos internacionales vinculados con la salud.
- 3) El aprovechamiento de algunos espacios de la Conferencia de Prensa matutina del presidente Andrés Manuel López Obrador en Palacio Nacional para destacar diversos aspectos relevantes del combate a la pandemia.
 - 4) La realización de diversas campañas de comunicación social no farmacéuticas a través de medios de difusión abiertos, canales restringidos, plataformas de noticias e información, transmisión por redes sociales del *ciberespacio* para explicar masivamente los principales mecanismos de protección ante la epidemia, fomentar la concienciación, la comprensión y el cumplimiento de las restricciones.
 - 5) La creación de un “Semáforo Epidemiológico” para anunciar gráficamente a la población con diversos colores el grado en que se encontraba el desarrollo del contagio colectivo y las implicaciones que se derivaban de cada uno de éstos. Dicho semáforo fue un sistema de monitoreo compuesto por cuatro colores (rojo, naranja, amarillo y verde) que alertaron sobre la situación en que se encontraba cada zona del territorio de la república mexicana; reguló el uso del espacio público de acuerdo con el grado de riesgo de contagio presentado por el covid-19.

Los parámetros que conformaron los diversos colores del “Semáforo Epidémico” fueron los siguientes:

Luz roja. Se declaró cuando se obtuvo una ocupación hospitalaria mayor a 65 %, o dos semanas de incremento estable. Se permitieron únicamente las actividades económicas esenciales, y se autorizó que las personas pudieran salir a caminar alrededor de sus domicilios durante el día.

Luz naranja. Se aprobó cuando se alcanzó una ocupación hospitalaria menor a 65 % y dos semanas de tendencia a la baja. Se consintieron las actividades económicas esenciales y se autorizó que las empresas de las actividades económicas no esenciales trabajaron con el 30% del personal para su funcionamiento, siempre tomando en cuenta las medidas de cuidado máximo para las personas con mayor riesgo de presentar un cuadro grave de covid-19. Se abrieron los espacios públicos abiertos con un aforo (cantidad de personas) reducido.

CUADRO 1
Actividades específicas permitidas por el nivel de riesgo epidémico (2020)

| <i>Actividad social</i> | <i>Riesgo máximo</i> | <i>Riesgo muy alto-alto</i> | <i>Riesgo moderado</i> | <i>Riesgo bajo</i> |
|--|--|---------------------------------------|--------------------------------|--------------------|
| Hoteles (ocupación hotelera) | 25 % (ocupación) Sin áreas comunes | 50 % (ocupación) Áreas comunes 50 % | 75 % | |
| Restaurantes y cafeterías (Aforo permitido) | Sólo servicio en habitación, para llevar o a domicilio | 50 % | 75 % | |
| Peluquerías, estéticas y barberías (Aforo permitido) | Sólo servicio a domicilio con protocolo sanitario | 50 % Sólo con citas | 75 % | |
| Parques, plazas y espacios públicos abiertos (Aforo permitido) | 25 % | 50 % | 75 % | |
| Mercados y súper mercados (Aforo permitido y personas por familia) | 50 % 1 persona por familia | 75 % 1 persona por familia | 100 % 1 persona por familia | |
| Gimnasios, albercas, centros deportivos, spa y centros de masajes (Aforo permitido) | Suspendidos | 50 % | 75 % | |
| Deportes profesionales (Aforo permitido) | Juegos a puerta cerrada (Sin público) | Juegos a puerta cerrada (Sin público) | 50 % | |
| Cines, teatros, museos y eventos culturales de hasta 500 localidades (Aforo permitido) | Suspendidos | 25 % | 50 % | |
| Centros comerciales (Aforo permitido) | Suspendidos | 25 % | 50 % | |
| Centros religiosos: iglesias, templos, sinagogas, mezquitas, etc. (Aforo permitido) | Suspendidos | 25 % | 50 % | |

Todas las actividades sociales y económicas están permitidas sin restricciones, pero con las reglas de tránsito a la nueva normalidad.

| | | | | |
|--|--|---------------------------------|---|--|
| Eventos masivos y centros recreativos: conciertos, parques de diversiones, balnearios y ferias (Aforo permitido) | Suspendidas | Suspendidas | 50% | Todas las actividades sociales y económicas están permitidas sin restricciones, pero con las reglas de tránsito a la nueva normalidad. |
| Centros nocturnos, bares y salones de eventos (Aforo permitido) | Suspendidos | Suspendidos | 50% | |
| Centros comerciales (Aforo permitido) | Suspendidos | 25% | 50% | |
| Otros eventos como reuniones familiares, fiestas, etc. | Familia nuclear manteniendo sana distancia | Sólo manteniendo sana distancia | Actividad regular con medidas de prevención | |

Fuente: Elaboración propia con base en Cortés y Alomía (2020: 23-24).

Luz amarilla. Se autorizó cuando la ocupación hospitalaria fue menor a 50% y se registraron dos semanas de tendencia a la baja. Todas las actividades laborales fueron permitidas, cuidando a las personas con mayor riesgo de presentar un cuadro grave de contagio. El espacio público se abrió de forma regular, y los espacios públicos cerrados se admitieron con aforo reducido. Estas actividades se realizaron con medidas básicas de prevención y máximo cuidado a las personas con mayor riesgo de presentar un cuadro grave de covid-19.

Luz verde. Se instrumentó cuando la ocupación hospitalaria fue menor a 50% y se contabilizó al menos un mes con ocupación baja estable. Se permitieron todas las actividades, incluidas las escolares (*Infobae*, 2020; Hospital San Ángel Inn, 2020).

Así pues, la principal herramienta para decidir las etapas de desconfinamiento fue el “Semáforo Epidemiológico”, que indicó el nivel de riesgo epidémico a nivel estatal y definió el tipo de actividades económicas y sociales que podían realizarse.

Finalmente, el sexto elemento fue la elaboración de diversas páginas web en internet especializadas en información epidémica, numeralias estadísticas, recomendaciones sanitarias, documentos oficiales y sugerencias prácticas para la población.

Dicho sistema de comunicación de crisis fue dirigido en sus diversas fases por las concepciones y decisiones que adoptaron las autoridades de salud y de la Presidencia de la República, las cuales se divulgaron fundamentalmente a través de la Conferencia de Prensa Vespertina de Salud y en las Conferencias de Prensa Matutinas de la Presidencia de la República. Por consiguiente, para ser eficiente tal prototipo de difusión del gobierno morenista contra la epidemia del coronavirus, debía cubrir mínimamente los requisitos básicos de claridad, concisión, consistencia, coherencia y credibilidad en todos sus niveles de operación, con objeto de orientar adecuadamente a los ciudadanos ante la emergencia sanitaria y salvarles la vida (Chertorivski *et al.*, 2020).

Según el presidente Andrés Manuel López Obrador, tal modelo de comunicación social permitió que el gobierno mexicano se convirtiera en el país que más notificó a la sociedad sobre la situación de la pandemia en todo el mundo. Así destacó que “hemos informado todos los días, no creo que en ningún país se haya informado tanto, se haya orientado tanto, se haya concientizado tanto como en México” (Presidencia de la República, 2020a).

Las contradicciones comunicativas

Sin embargo, pese a la necesidad imperiosa de que la estrategia de comunicación oficial del Estado mexicano cumpliera los requisitos mínimos de calidad que exige cualquier sistema de información institucional en una situación de crisis sistémica, dicho modelo produjo diversas contradicciones y errores muy graves —a nivel nacional y regional— que debilitaron las acciones estatales en el ámbito epidemiológico hasta un grado altamente significativo. Dichas contradicciones y equívocos ocasionaron una gran confusión ciudadana, erosionaron la credibilidad institucional, y provocaron un desgaste psico-emocional y la pérdida de muchas vidas humanas.

Tal deterioro destacó en diversos ámbitos de la política de atención sanitaria, pero especialmente en los siguientes trece niveles de actuación gubernamental: la relevancia que se le concedió a la presencia de la epidemia en la nación; el reconocimiento de los sectores sociales afectados;

las vías del contagio; los mecanismos para detener el covid-19; el uso del cubrebocas; la política de la “sana distancia”; “¡quédate en casa!”; el rol del vocero oficial de la Secretaría de Salud; los pronósticos de evolución de la pandemia; el monitoreo de la epidemia; el control de la pandemia; la defensa de la gestión oficial contra las críticas; la evaluación de la estrategia gubernamental contra el SARS-Cov-2; el triunfalismo gubernamental con las vacunas, y la anarquía del “Semáforo Epidémico”.

Así, la estructura ideológica del prototipo de comunicación epidémica que instrumentó la cúpula política del gobierno de la Cuarta Transformación para intentar combatir la pandemia del coronavirus en México, se distinguió por difundir mensajes confusos e incoherentes, e informaciones institucionales cruzadas sobre la gravedad de la amenaza. Predominó el ruido y los intereses políticos para enfrentar la pandemia por encima de las normas médicas y científicas especializadas para atacar con mayor certeza y profesionalismo el fenómeno epidémico. Hubo marcadas discordancias y falta de coordinación fundamentales entre las autoridades, y entre las cabezas burocráticas dirigentes y los expertos técnicos, dificultando así que los auditorios pudieran comprender con claridad cuál era la ruta institucional que debían seguir para encarar la grave epidemia.

Por ejemplo, durante la expansión de la pandemia en el país diversas autoridades de primer nivel de la administración pública hicieron las siguientes declaraciones: “El coronavirus-19 no es una enfermedad grave. Sus síntomas son los de un catarro [...] la posibilidad y la eficiencia con que se transmite va a ser considerablemente menor en la temporada de calor” (*Infobae*, 2020b). “¡Serenos, tranquilos, la pandemia no es algo terrible, fatal, ni siquiera es equivalente a la influenza (gripe)!” (Presidencia de la República, 2020b). “Durante el covid, ¡hay que abrazarse, no pasa nada! ¡Nada de confrontación, ni de pleitos!” (Presidencia de la República, 2020c). “¡No nos van a hacer nada los infortunios, las pandemias!” (Presidencia de la República, 2020b). “Para protegerme cuento con mi protector: ‘¡Detente enemigo, que el corazón de Jesús está conmigo!’” (Presidencia de la República, 2020d). “¡Si yo me hago la prueba, estoy induciendo a que todo mundo vaya a saturar los laboratorios de análisis ¿y qué ganamos con eso?, nada!” (Presidencia de la República, 2020e).

¡No sirve de nada saber si es positivo o negativo. ¿Por qué razón? Porque la atención médica de una persona con covid, la enfermedad que produce el nuevo coronavirus, es exactamente igual se sepa que tiene o que no tiene el virus! (Presidencia de la República, 2020e).

Los pobres son inmunes al SARS-Cov-2, debido a que los casos asociados a la epidemia provinieron de personas “ricas”, “acomodadas” que anteriormente viajaron a algún lugar del extranjero y allí se contagiaron. ¡Si ustedes son ricos están en riesgo, si son pobres no, pues los pobres estamos inmunes! (Núñez, 2020).

“¡Las mascarillas o cubrebocas no sirven, sólo da una falsa sensación de seguridad!” (Miranda, 2020). “El cubrebocas sirve para lo que sirve y no sirve para lo que no sirve” (Parish, 2020), etcétera.

De esta manera, un elemento fundamental que contribuyó a la profundización y prolongación de la epidemia del SARS-Cov-2 en el país, fue el contradictorio, improvisado y deficiente modelo colectivo de comunicación sanitario que instrumentó el gobierno de la Cuarta Transformación, desorientando a la población a tal grado que se pensó que la epidemia no existía o no era relevante, no tenía trascendencia, y que las ocasionales manifestaciones localizadas ya estaban controladas.

Uno de los ejemplos más claros del cruce de dichas contradicciones se manifestó cuando concluyó el patrón de difusión de las Conferencias Vespertinas de salud y la lucha que se entabló para definir las directrices del “Semáforo Epidémico” con criterios políticos y no sanitarios en el país.

Cambio en el modelo de comunicación: el fin de las conferencias vespertinas

Después de más de un año y medio de transmisiones ininterrumpidas de las “Conferencias de Salud” sobre la situación de la epidemia del covid-19 en México, el 11 de junio de 2021, cuando la sociedad mexicana llegó a un total de 229 821 defunciones por coronavirus, con 2 448 820 casos de contagio confirmados, el subsecretario de Prevención y Promoción de la Salud, doctor Hugo López-Gatell, anunció el fin del mode-

lo de comunicación gubernamental basado en la difusión de ruedas de prensa diarias para reportar la situación de la pandemia en el territorio nacional. Las razones que argumentaron las autoridades gubernamentales para concluir dicho estilo de práctica informativa cotidiana fueron, entre otras, las seis siguientes:

- 1) La contingencia sanitaria se estabilizó registrando cinco meses a la baja de fallecimientos y contagios en el país y 19 estados están en riesgo mínimo, lo cual implica que ya no se requiere difundir tanta información sobre tal circunstancia.
- 2) Existe un avance muy sustancial en el “Plan Nacional de Vacunación” contra el *coronavirus* así como indicadores de una amplia inmunidad poblacional que se conocerán y actualizarán con los esfuerzos de la *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2021*.
- 3) El país se recupera en distintos aspectos globales y, aprovechando que la epidemia se encuentra estable, la atención de la sociedad ya no debe continuar centrándose privilegiadamente en el combate y las repercusiones del covid.
- 4) La dinámica de la conferencia puede llegar a un punto de saturación y agotamiento, por lo que es pertinente modificar el esquema de comunicación.
- 5) Finalmente, las empresas comenzarán a vacunar a trabajadores contra covid-19 a partir de julio, prevé la Coparmex (Redacción *AN / AG*, 2021; Redacción *El Financiero*, 2021a).
- 6) Dicho prototipo de comunicación basado en Conferencias Vespertinas sobre el SARS-Cov-2 acumuló entre marzo de 2020 y junio de 2021 más de 44 191 273 vistas en los diversos canales de *YouTube* del Gobierno de México, *Canal Catorce* del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano (SPREM) y la página de la Secretaría de Salud. Del total de estos impactos, 2 182 000 manifestaron reacciones de *likes* con “me gusta” y 44 555 con “no me gusta”. La conferencia más vista fue la del 30 de marzo de 2020, en la que se anunció que la pandemia de covid-19 se convirtió en una emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor, con 1 569 000 vistas. La reunión más aprobada fue la del 27 de mayo de 2020, cuando López-Gatell explicó los conceptos de morta-

lidad y letalidad. El encuentro menos gustado fue el del 23 de marzo de 2020, donde el doctor Gatell se dedicó a responder preguntas con fuertes críticas hacia los periodistas (véase el cuadro 2) (Barragán, 2021a).

CUADRO 2

*Visitas en Youtube a la conferencia vespertina de salud sobre covid-19
(marzo de 2020-junio de 2021)*

| <i>Canal de difusión</i> | <i>Total de visitas</i> |
|--------------------------|-------------------------|
| Gobierno de México | 38123354 |
| Secretaría de Salud | 4464756 |
| Canal 14 | 1603163 |
| Total | 44191273 |

Fuente: Elaboración propia con base en Barragán (2021a).

Con ello se concluyó la instrumentación de un largo ciclo de información periódica de las autoridades sanitarias a la población sobre el estado de la pandemia, y se abrió otra nueva fase de difusión cambiando de formato y periodicidad, compuesta por entrevistas, cápsulas informativas y conferencias de prensa ocasionales. Mientras tanto, las autoridades continuaron monitoreando y atendiendo la pandemia en el país y el “Semáforo covid” siguió vigente; además, los martes, en la “Conferencia Mañanera” del presidente Andrés Manuel López Obrador, se mantuvo el espacio para hablar sobre el “pulso de la salud” (Redacción *El Financiero*, 2021a).

La pandemia sólo se podía considerar terminada hasta que la sociedad evolucionara a uno de los dos siguientes escenarios: por una parte, cuando existiera una

interrupción completa de la transmisión en todo el mundo; por otra parte, cuando se alcance un grado endémico, es decir, una situación en donde el virus SARS-COV-2, y consecuentemente la enfermedad covid-19, empezara a manifestarse como una enfermedad persistente probablemente con ciclos de subidas y bajadas que corresponderán a estaciones del año, tal como ocurre con muchos otros virus respiratorios como la influenza (Redacción *AN/LP*, 2021).

El retorno a la nueva normalidad

Dentro de este contexto de cambio comunicativo y de prolongación de la crisis de salud, por primera vez, a más de 15 meses de que la pandemia de covid-19 llegara a México, la *Agencia Digital de Innovación Pública* anunció, el 17 de junio de 2021, que la Ciudad de México pasaría del semáforo color amarillo al semáforo color verde, al igual que el Estado de México. La apertura se efectuó oportunamente un día después de la terminación de las elecciones federales intermedias de 2021 en el país. A la sazón se aprobó la ejecución de las siguientes actividades: clases presenciales en los centros educativos; talleres, casas de cultura, casas comunitarias y guarderías con asistencia voluntaria; uso obligatorio de cubrebocas, medidas de sana distancia y suspensión de actividades cívicas o festivales; operación de hoteles al 60%; funcionamiento de tiendas departamentales y centros comerciales con aforo al 50%; restaurantes con cupo de 50% en el interior, y salones de eventos con “actividades permitidas” con aforo al 50%, pudiendo ofrecer servicio hasta la medianoche (Santiago, 2021).

La minimización de la Tercera Ola

En ese marco de intento de renovación de la normalidad de la vida cotidiana, surgió en México una Tercera Ola epidémica del covid-19, encabezado por la variante Delta. Dicho resurgimiento de la pandemia ocasionó que muchas personas vacunadas completamente con ambas dosis contra el SARS-Cov-2 quedarán contagiadas causando inicialmente el deceso de múltiples habitantes en por lo menos nueve entidades del país: Hidalgo, Sonora, Guerrero, Michoacán, Nuevo León, Baja California, Yucatán, Ciudad de México y Nayarit.

Pese a esta grave situación, el 23 de junio de 2021, el presidente Andrés Manuel López Obrador minimizó la relevancia de la Tercera Ola epidémica: “No es un asunto grave [...], no me lo habían informado y todos los días tenemos reunión sobre la pandemia [...], y no se planteó. Es mínimo, o sea, prácticamente inexistente” (Arista, 2021). Por otra parte, el 15 de julio reforzó esta perspectiva señalando que la variante Delta “no tiene un efecto nocivo mayor y las vacunas pueden con todas

estas variantes” (Presidencia de la República, 2021b; Morales, y Villa 2021).

A despecho de tal posicionamiento presidencial —que menospreció la nueva fase de agudización de la pandemia—, la cruda realidad sanitaria mostró, según la Secretaría de Salud capitalina, que para finales de julio de 2021 la variante Delta ya se había “convertido en el factor dominante en el 90% de los casos totales de covid-19 en la capital” (Forbes Staff, 2021; Redacción *El Financiero*, 2021c), causando más de 240 906 muertes acumuladas y 2 848 252 casos de contagios confirmados (Redacción *El Economista*, 2021), provocando en algunos días una aceleración superior a más de 20 000 infectados diarios con este sorpresivo elemento virulento que desplazó a las variantes Alpha, Gamma y Beta (France, 2021: 24).

La lucha política y el semáforo daltónico

Sin embargo, debido al aumento de fallecimientos y contagios ocurridos después de la apertura, dos semanas después, el 21 de junio de 2021, la Ciudad de México tuvo que regresar forzosamente al semáforo amarillo junto con otras siete entidades de la república: Sonora, Chihuahua, Sinaloa, Nuevo León, Colima, Veracruz y Campeche. Con ello se produjo un enfrentamiento entre la jefa de Gobierno de la Ciudad de México, la doctora Claudia Sheinbaum, y el subsecretario de Salud, doctor Hugo López-Gatell, pues paradójicamente en su conferencia de prensa de mediodía, la primera declaró que la pandemia en la capital de la república ya estaba contenida y debía avanzar al color verde, e incluso se anunció el incremento de aforos para eventos de entretenimiento en espacios cerrados, cines y teatros. A pesar de tal enfoque oficial, ese mismo día por la noche la Secretaría de Salud federal aseguró opuestamente que la capital no reunía las características para avanzar a verde, debido a que se había registrado un aumento de 20.07% en el número de casos activos por covid-19, y colocó a la metrópoli en semáforo amarillo del 21 de junio al 4 de julio.

Posteriormente, ante tal posicionamiento oficial de la Secretaría de Salud, la jefatura capitalina se subordinó indicando que respetaría las políticas federales, asumiendo que el regreso al amarillo no representaba

un conflicto con las autoridades centrales, y tampoco significaba restricciones en las actividades económicas (Hernández, 2021; Zamarrón, 2021). Debido a ello, la Secretaría de Educación Pública (SEP) a través de la Autoridad Educativa Federal en la Ciudad de México (AEFCM), nuevamente suspendió las clases presenciales en las escuelas públicas y privadas de Educación Básica, Normal y Actualización del Magisterio en la Ciudad de México, para evitar mayores riesgos de contagios de covid-19 (Camhaji, 2021). Las instituciones de enseñanza continuaron el ciclo escolar con clases a distancia, como lo habían hecho a lo largo de la pandemia, y cada comunidad escolar decidió si su plantel operaría como Centro Comunitario de Aprendizaje (CCA), garantizando medidas como aforo limitado, sana distancia entre los asistentes y suspensión de actividades presenciales en caso de detectar algún caso sospechoso (Expansión Política, 2021).

De igual forma, esta misma incongruencia de la política de comunicación entre autoridades locales y federales nuevamente se repitió el 9 de agosto de 2021, cuando se contrapusieron la jefa de Gobierno de la CDMX, Claudia Sheinbaum, y el doctor Hugo López Gatell, para definir el grado en que debería ubicarse la epidemia de covid-19 del 9 al 22 de agosto en el Valle de México por el vertiginoso avance de la variante Delta, más contagiosa que las previas. Ante ello, la doctora Sheinbaum sostuvo que debido a la mejoría registrada por el progreso de la vacunación, la metrópoli continuaría con las características propias del semáforo color naranja; a su vez, el doctor López Gatell señaló que esta urbe debía colocarse dentro de la normatividad del semáforo rojo por la gravedad del avance del coronavirus, junto con los estados de Colima, Guerrero, Jalisco, Nuevo León, Nayarit y Sinaloa (Zimmerman, 2021; El País, 2021).

Ante tal situación, ninguna de las autoridades respectivas modificó sus ejes políticos de gobernabilidad. Así, la capital de la república tuvo simultánea y paradójicamente en funcionamiento dos semáforos contradictorios de alerta epidemiológica: el naranja y el rojo. El choque entre estas dos interpretaciones oficiales opuestas sobre el nivel de gravedad de la epidemia produjo grandes desconciertos en la conciencia ciudadana, incrementando la pérdida de credibilidad hacia la política

pública de salud del régimen de la Cuarta Transformación y alimentando la anarquía en los comportamientos preventivos ante la pandemia.

Frente a la incapacidad gerencial de resolver el conflicto entre ambos funcionarios, el 10 de agosto el presidente López Obrador intervino para solucionarlo políticamente señalando: “¡Ya se decidió, corresponde al gobierno de la Ciudad definir que tiene semáforo naranja y eso es lo que se está llevando a cabo!”. En consecuencia, por resolución política y no científica, el semáforo rojo se convirtió automáticamente en naranja independientemente de lo que mostraran los indicadores médicos (Redacción *El Financiero*, 2021b).

Por otra parte, la política de aplicación del “Semáforo covid” fue sumamente anárquica, casi con características daltónicas, pues a diferencia de las fases anteriores, donde las actividades sociales permitidas para cada color del semáforo estaban claramente determinadas, en este nuevo periodo las acciones que se aprobaron para cada etapa no correspondieron rigurosamente a la alerta del color correspondiente. Por ejemplo, contrastando con otros momentos, la aplicación en la CDMX del semáforo naranja en la fase de la variante Delta no contempló restricciones en la actividad económica; se permitió que los restaurantes continuaran operando sin restricción de aforo; los gimnasios quedaron abiertos, y no existió Ley Seca. En síntesis: en comparación con las dos primeras olas de la epidemia, el paquete de medidas que se instrumentaron en la Tercera Ola no contempló restricciones severas (Varela, 2021) (véase el cuadro 3).

La Torre de Babel

Esta confusa política de comunicación gubernamental desató muchas reacciones irónicas en la sociedad, especialmente en las redes virtuales, donde los internautas, a través de cómicos memes, preguntaban con mucha ironía: “¿Cuál es el semáforo de covid en la Ciudad de México? ¿Es un semáforo amarillo que se siente naranja, pero en realidad es rojo; pero la gente lo ve como verde!”. En otra caricatura se exponía una amplísima paleta de colores naranja que decía: “¡1 001 formas de llamar al naranja, para no decirle rojo!”. Otra más indicó: “¡Es un semáforo rojo que parece naranja, pero con las medidas preventivas se convierte en verde!” (Redacción *24 Horas*, 2021; Valdez, 2021), etcétera.

CUADRO 3
Características del nuevo “semáforo epidemiológico” (2021)

| | <i>Verde</i> | <i>Amarillo</i> | <i>Naranja</i> | <i>Rojo</i> |
|---|--|--|--|---|
| <i>Operación de actividades no esenciales</i> | Operación habitual | Operación reducida al 75 % | Operación reducida al 50 % | Operación por indicación de autoridad local o federal |
| <i>Uso de cubrebocas</i> | Recomendado en espacios públicos cerrados y sin posibilidad de mantener sana distancia | Obligatorio en espacios públicos y cerrados y recomendado en espacios sin posibilidad de mantener sana distancia | Obligatorio en espacios públicos y cerrados sin posibilidad de mantener sana distancia | Recomendado en todos los espacios públicos |
| <i>Comunicación de riesgos</i> | Estrategia permanente para la mitigación de contagios | Estrategia para evitar un incremento de contagios | Estrategia para la alerta epidémica y la saturación hospitalaria | Estrategia específica para el cierre de actividades |
| <i>Aforo de espacios</i> | 75%-100% | 50%-75% | 30%-50% | <30% |
| <i>Movilidad</i> | Sin restricciones | Disminución ligera en el espacio público | Reducción de movilidad comunitaria | Quédate en casa |
| <i>Operación de actividades esenciales</i> | Operación habitual | Operación habitual | Operación reducida al 75 % | Operación reducida al 50 % |

Fuente: Elaboración propia con base en Cortés y Alomía (2020).

Regresar a clases ¡llueva, truene o relampaguee!

Dentro de este marco conflictivo y en pleno apogeo de la Tercera Ola de la epidemia, a principios de agosto de 2021 el Gobierno de la República decidió que para continuar fortaleciendo la “nueva normalidad” de la vida cotidiana, a finales del mismo mes se debía regresar a clases presenciales en las escuelas “¡llueva, truene o relampaguee!” Así, el presidente Andrés Manuel López Obrador expresó que “ya fue bastante, no mantendremos cerradas las escuelas”. “México es con Bangladés el país que

más tiempo lleva con escuelas cerradas, y esto no es bueno” (Redacción *AN/MDS*, 2021). Además, el jefe del Ejecutivo subrayó lo siguiente:

Ya no podemos tener a los niños encerrados o dependiendo por entero del *Nintendo*, eso es muy tóxico. Yo soy respetuoso, pero es muy enajenante estar recibiendo todo ese bombardeo de información, mucha violencia en los juegos, pero sobre todo están ensimismados y el ser humano no puede vivir así, somos eminentemente sociales, tenemos que convivir con otros y eso es lo que se logra en la escuela (Presidencia de la República, 2021c).

Mediante ello, se le dio prioridad a la “estrategia meteorológica” de ¡llueva, truene o relampaguee! para resolver la guía epidemiológica y no las pautas de la ciencia.

Las contradicciones

Esta anarquía de políticas públicas de comunicación sanitaria reflejó nuevamente los desencuentros existentes entre las autoridades federales y las locales de la CDMX, ocasionando fuertes confusiones en la población al recibir mensajes cruzados y contradictorios sobre cómo comportarse ante la pandemia; cada jefatura de gobernabilidad, con base a sus intereses particulares, tuvo su propia interpretación sobre el nivel de algidez de la misma, acerca del tipo de “Semáforo Sanitario” que debía predominar —la alerta distinta que correspondía al grado de riesgo de la misma—, manteniendo las actividades sociales sin modificarlas.

De esta forma, las autoridades actuaron con gran ligereza al aparentar que la situación epidémica estaba bajo control, dejándola sin solución; de ahí que no se pudiera culpar a las personas que hicieron fiestas, reuniones o viajes cuando se les informó que ya había pasado lo peor, o cuando se les dijo que se pondría el semáforo en color amarillo, pero dejarían los niveles de concurrencia en los mismos porcentajes de ocupación que cuando estaba el color verde. Tales mensajes contrapuestos lo único que produjeron fue el desconcierto de los habitantes, fomentando que cada persona realizara lo que su interpretación subjetiva le indicara y no siguiendo una planificación coherente y ordenada para resolver el

problema (Cardona, 2021). Todo lo cual reflejó, una vez más, el desorden existente en la política de comunicación sanitaria del gobierno de la Cuarta Transformación en la república.

En este contexto, la Organización Panamericana de la Salud diagnosticó el 11 de agosto de 2021 que el incremento de los contagios de covid-19 en México se debió a la presencia de la variante *Delta* y al claro relajamiento de las medidas sanitarias por parte de la población mexicana (*Expansión Política*, 2021). Así, la fallida política de comunicación por parte del régimen de la “Regeneración Nacional” sobre la epidemia de covid-19 no sólo creó una mala imagen del gobierno en turno, sino que fundamentalmente contribuyó a que la población debilitara sus comportamientos sanitarios preventivos, lo que agravó la crisis epidémica en México. Sin la ejecución de una política de comunicación gubernamental clara y coherente en el ámbito de la salud, no era posible detener la pandemia en la nación.

Dicha situación fue especialmente preocupante durante la Tercera Ola del SARS-COV-2 en el país; el notorio avance que tuvo la variante *Delta* en un muy breve periodo rebasó todos los récords de los picos epidémicos alcanzados durante la crisis sanitaria. Por ejemplo, en la semana del 9 al 13 de agosto de 2021 se produjo la fase más agresiva de toda la vida de la pandemia, con más de 100 000 contagiados en sólo cinco días, y con más de 25 000 casos registrados en un solo día en la república mexicana (Redacción *Animal Político*, 2021). Incluso, tal disparo de contagios llegó a su clímax el 18 de agosto cuando alcanzó 28 953 casos de infección por el nuevo coronavirus, 940 muertes y 3 152 205 diagnósticos confirmados en México, lo que representó el récord de infecciones en un día desde el inicio de la pandemia en México (Barragán. 2021b).

Las preguntas

Ante ello surgen los siguientes interrogantes: ¿cómo fue posible que después de la presencia de un año y medio de existencia de la pandemia de covid-19 en México, nuevamente el Poder Ejecutivo menospreciara el surgimiento de la Tercera Ola de la pandemia? ¿De qué sirvió definir

los diversos colores del “Semáforo Epidémico” si éstos se determinaron con base en los caprichosos intereses políticos de los distintos funcionarios enfrentados entre sí sin considerar científicamente la realidad concreta de la crisis sanitaria en territorio nacional? ¿Cómo es posible que después de sufrir dos olas de contagio, el régimen de la “regeneración nacional” todavía no fuera capaz de crear una política de comunicación coherente y unívoca sobre la situación de la pandemia, evitando choques, por intereses grupusculares, entre los principales funcionarios, a costa del extravío ciudadano? ¿Por qué la determinación del tipo de “Semáforo Sanitario” se decidió presidencialmente con criterios políticos y no con base en un estricto análisis científico sobre el estado del fenómeno?

Ciudadanos abandonados a la “buena de Dios”

El conjunto de ambigüedades, inconsistencias, ocurrencias, discordancias y descalificaciones que generó el modelo de comunicación del gobierno de la Cuarta Transformación debilitaron el liderazgo institucional, moral y carismático de las autoridades responsables de combatir la pandemia. Se desgastó la narrativa gubernamental en materia epidemiológica, y languideció la capacidad de dirección hegemónica del gobierno *lopezobradorista* en el ámbito de la salud; ello creó un clima de confusión en la población, permitiendo que cada ciudadano decidiera subjetivamente cómo enfrentar la epidemia del covid-19, lo que trajo consigo un universo conductual individualista que fomentó el caos social.

Por ello, en última instancia, dicho género de difusión colectiva trasladó a los ciudadanos la responsabilidad para encarar la crisis sanitaria, con objeto de que ellos decidieran personalmente, con base en su libre albedrío, cómo protegerse de la epidemia. Así, al volverse tan volubles, confusos y anárquicos los marcos de orientación informativa sobre la verdadera situación de la pandemia, así como la actitud rectora del Estado para corregirla, se construyó en el espacio público una Torre de Babel de significaciones que ocasionó que las personas normaran sus comportamientos desde subjetividades descontroladas, fragmentadas, caóticas e

individualistas, donde cabían todo tipo de interpretaciones atomizadas, especulaciones frívolas, e incluso concepciones delirantes.

En este sentido, el sistema de comunicación estatal no contribuyó a crear integralmente un “orden público subjetivo” común para que toda la población actuara en la misma dirección del combate a la epidemia; sus incoherencias y fricciones internas contribuyeron a crear una anarquía social conductual que propició que las resoluciones ciudadanas para combatir la pandemia quedaran determinadas por el caprichoso criterio del imaginario de cada sujeto, y no con base en las directrices institucionales preventivas del Estado rector. Lo “público” para defender un “bien común” en materia de salud no se construyó desde la participación de todos los sectores vinculados con la atención a la pandemia (científicos, sociedad civil, organismos médicos, instituciones internacionales, empresas, ciudadanos, padres de familia, enfermos, etcétera), sino desde los requerimientos de legitimación política del nuevo gobierno de la izquierda nacionalista.

Dicho paradigma comunicativo se distinguió por anteponer los intereses grupusculares de poder al interés colectivo; el capricho político a la competencia científica de múltiples gremios especializados en salud; la “verdad oficial” a la contundente realidad epidémica grave; la subordinación política del vocero de salud a la independencia estricta del cargo científico; la improvisación “a modo” a la planeación responsable del Estado a partir de la rigurosa observación empírica de los hechos; la propaganda oficialista a la valoración de los datos de laboratorio..., para darle primacía a la creación oportunista de la “verdad política” de la jefatura política morenista con el fin de intentar dirigir “exitosamente” al país durante la etapa de la Cuarta Transformación.

Modificar el modelo de comunicación covid-19

A causa de este álgido escenario cuajado de versiones virulentas, los ciudadanos todavía exigimos la creación de un nuevo modelo de comunicación sanitario que supere los errores cometidos y permita enfrentar de forma más eficiente las posibles crisis epidémicas en la república. Dicho modelo de comunicación renovado deberá estar regido por las pautas

de la ciencia médica y no por los intereses viciados de la política oportunista que fundamentalmente pretende conservar una buena imagen y obtener votos para su legitimación.

Bibliografía

- Arista, L. (2021), “No es un asunto grave’, dice AMLO sobre muertes por covid-19 de vacunados”, en *Expansión Política*, recuperado de <<https://politica.expansion.mx/presidencia/2021/06/23/no-es-un-asunto-grave-dice-amlo-sobre-muertes-por-covid-19-de-vacunados>>.
- Barragán, S. (2021a), “Conferencias de López-Gatell, en su punto más bajo de atención en YouTube”, en *Aristegui Noticias*, recuperado de <https://aristeguinoticias.com/1106/mexico/conferencias-de-lopez-gatell-en-su-punto-mas-bajo-de-atencion-en-youtube/?utm_source=aimtell&utm_medium=push&utm_campaign=campaign-2091>.
- _____ (2021b), “Rompe México récord de diagnósticos de covid-19; revisa aquí cuántos casos activos hay en tu municipio”, en *Aristegui Noticias*, recuperado de <<https://aristeguinoticias.com/1808/mexico/rompe-mexico-record-de-diagnosticos-de-covid-19-revisa-aqui-cuantos-casos-activos-hay-en-tu-municipio/>>.
- Camhaji, E. (2021), “Ciudad de México suspende las clases por el regreso del semáforo amarillo”, en *El País*, recuperado de <<https://elpais.com/mexico/2021-06-19/ciudad-de-mexico-vuelve-a-semaforo-amarillo-por-el-riesgo-frente-a-la-covid.html>>.
- Cardona, R. (2021), “El cristalazo de Rafael Cardona, con José Cárdenas Informa”, en *JoséCárdenas, Youtube*, recuperado de <<https://www.youtube.com/watch?v=EP-VuiQiHpk>>.
- Cortés, R., y J. Alomía (2020), *Lineamiento para la estimación de riesgos del semáforo por regiones covid-19*, Secretaría de Salud, México, recuperado de <https://coronavirus.gob.mx/wp-content/uploads/2020/10/SemaforoCOVID_Metodo.pdf>.
- Chertorivski. S., J. Córdova, J. Frenk, M. Juan, J. Narro, G. Soberón (2020), *La gestión de la pandemia en México. Análisis preliminar y recomendaciones urgentes*, Consejo Consultivo Ciudadano, recuperado

de <<https://salud.dgire.unam.mx/PDFs/gestion-pandemia-Mexico-Analisis-preliminar.pdf>>.

El País (2021), “Sheinbaum defiende la permanencia de Ciudad de México en semáforo naranja al ver ‘señales de mejora’”, en *El País*, recuperado de <<https://elpais.com/mexico/2021-08-07/sheinbaum-defiende-la-permanencia-de-ciudad-de-mexico-en-semaforo-naranja-al-ver-senales-de-mejoria.html>>.

Expansión Política (2021), “La SEP suspende el regreso a clases presenciales en la CDMX”, en *Expansión Política*, recuperado de <<https://politica.expansion.mx/cdmx/2021/06/19/la-sep-suspende-el-regreso-a-clases-presenciales-en-la-cdmx>>.

_____ (2021), “La variante Delta domina 67% de los casos en México: OPS”, en *Expansión Política*, recuperado de <<https://politica.expansion.mx/mexico/2021/08/04/la-variante-delta-domina-67-de-los-casos-en-mexico-ops>>.

Forbes Staff (2021), “Variante Delta domina en 85% de casos totales en CDMX: autoridades”, en *Forbes*, recuperado de <<https://www.forbes.com.mx/variante-delta-domina-en-85-de-casos-totales-en-cdmx-autoridades/>>.

France 24 (2021), “México vuelve a más de 20 000 casos diarios de covid-19, con delta como dominante”, en *Agencia France 24*, recuperado de <<https://www.france24.com/es/minuto-a-minuto/20210805-m%C3%A9xico-vuelve-a-m%C3%A1s-de-20-000-casos-diarios-de-covid-19-con-delta-como-dominante>>.

Hernández, E. (2021), “Chocan Sheinbaum y López-Gatell en semáforo”, en *Eje Central*, recuperado de <<https://www.ejecentral.com.mx/chocan-sheinbaum-y-lopez-gatell-en-semaforo/>>.

Hospital San Ángel Inn (2020), “¿Cómo funciona el Semáforo Epidemiológico?”, en *Hospital San Ángel Inn*, recuperado de <<https://www.hospitalsanangelinn.mx/post/como-funciona-el-semaforo-epidemiologico>>.

Infobae (2020a), “Así funciona el semáforo epidemiológico que regirá las actividades en la Ciudad de México”, en *Infobae*, recuperado de <<https://www.infobae.com/america/mexico/2020/05/20/asi-funciona-el-semaforo-epidemiologico-que-regira-las-actividades-en-la-ciudad-de-mexico/>>.

- _____ (2020b), “La OMS corrigió a subsecretario de salud mexicano: los síntomas del coronavirus no son ‘los de un catarro’”, en *Infobae*, recuperado de <<https://www.infobae.com/america/mexico/2020/03/03/la-oms-corrigio-a-subsecretario-de-salud-mexicano-los-sintomas-del-coronavirus-no-son-los-de-un-catarro>>.
- Institute For Global Health Sciences (2021), *La respuesta de México al covid-19: Estudio de caso*, University of California, San Francisco, recuperado de <https://globalhealthsciences.ucsf.edu/sites/globalhealthsciences.ucsf.edu/files/la_respuesta_de_mexico_al_covid_esp.pdf>.
- Instituto Nacional de Salud Pública (INSP) (2021), *Reflexiones sobre la respuesta de México ante la pandemia de covid-19 y sugerencias para enfrentar los próximos retos*, Gobierno de México, México, recuperado de <<https://www.insp.mx/recomendaciones-pandemia/publicaciones-61a19315bde452.11106751>>.
- Miranda, P. (2020), “Cubrebocas dan una falsa sensación de seguridad: López Gatell”, en *El Universal*, recuperado de <<https://www.eluniversal.com.mx/nacion/coronavirus-cubrebocas-dan-una-falsa-sensacion-de-seguridad-lopez-gatell>>.
- Morales, A., y P. Villa (2021), “Variante delta del covid-19 no tiene un efecto nocivo mayor, asegura AMLO”, en *El Universal*, recuperado de <<https://www.eluniversal.com.mx/nacion/variante-delta-del-covid-19-no-tiene-un-efecto-nocivo-mayor-asegura-amlo>>.
- Núñez, E. (2020), “Los pobres somos inmunes al coronavirus; afecta a los ricos: Barbosa”, en *La Jornada de oriente*, recuperado de <<https://www.jornada.com.mx/ultimas/estados/2020/03/25/los-pobres-estamos-inmunes-de-coronavirus-barbosa-7821.html>>.
- Parish, N. (2020), “¿Por qué tanta gente muere por covid-19 en México?”, en *Forbes*, recuperado de <<https://www.forbes.com.mx/analisis-por-que-tanta-gente-muere-por-covid-19-en-mexico/>>.
- Presidencia de la República (2020a), “Versión estenográfica. Conferencia de prensa del presidente Andrés Manuel López Obrador del 15 de septiembre de 2020”, en *Gobierno de México*, recuperado de <<https://www.gob.mx/presidencia/es/articulos/version-estenografica-conferencia-de-prensa-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-del-15-de-septiembre-de-2020?idiom=es>>

- _____ (2020b), “Versión estenográfica | Diálogo con los pueblos afro-mexicano, mixteco y tlapaneco”, en *Gobierno de México*, recuperado de <<https://www.gob.mx/presidencia/es/articulos/version-estenografica-dialogo-con-los-pueblos-afromexicano-mixteco-y-tlapaneco?idiom=es>>.
- _____ (2020c), “Versión estenográfica de la conferencia de prensa matutina | Miércoles 4 de marzo de 2020”, en *Gobierno de México*, recuperado de <<https://www.gob.mx/presidencia/articulos/version-estenografica-de-la-conferencia-de-prensa-matutina-miercoles-4-de-marzo-de-2020?idiom=es>>.
- _____ (2020d), “Versión estenográfica de la conferencia de prensa matutina | Miércoles 18 de marzo de 2020”, en *Gobierno de México*, recuperado de <<https://www.gob.mx/presidencia/es/articulos/version-estenografica-de-la-conferencia-de-prensa-matutina-miercoles-18-de-marzo-de-2020?idiom=es>>.
- _____ (2020e), “Versión estenográfica de la conferencia de prensa matutina | Lunes 16 de marzo de 2020”, en *Gobierno de México*, recuperado de <<https://www.gob.mx/presidencia/es/articulos/version-estenografica-de-la-conferencia-de-prensa-matutina-lunes-16-de-marzo-de-2020?idiom=es>>.
- _____ (2021a), “Versión estenográfica. Conferencia de prensa del presidente Andrés Manuel López Obrador del 23 de junio de 2021”, en *Gobierno de México*, recuperado de <<https://www.gob.mx/presidencia/es/articulos/version-estenografica-conferencia-de-prensa-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-del-23-de-junio-de-2021?idiom=es>>.
- _____ (2021b), “Versión estenográfica. Conferencia de prensa del presidente Andrés Manuel López Obrador del 15 de julio de 2021”, en *Gobierno de México*, recuperado de <<https://www.gob.mx/presidencia/es/articulos/version-estenografica-conferencia-de-prensa-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-del-15-de-julio-de-2021?idiom=es>>.
- _____ (2021c), “Versión estenográfica. Conferencia de prensa del presidente Andrés Manuel López Obrador del 6 de agosto de 2021”, en *Gobierno de México*, recuperado de <<https://www.gob.mx/presidencia/es/articulos/version-estenografica-conferencia-de-pren>

sa-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-del-5-de-agosto-de-2021-278940?idiom=es>.

Redacción *24 Horas* (2021), “¿Estamos en rojo o naranja? Los mejores memes por el semáforo epidemiológico en la CDMX”, en *24 Horas. El Diario Sin Límites*, recuperado de <<https://www.24-horas.mx/2021/08/07/estamos-en-rojo-o-naranja-los-mejores-memes-por-el-semaforo-epidemiologico-en-la-cdmx/>>.

Redacción *AN/AG* (2021), “Coronavirus: conferencias vespertinas llegan a su fin; López-Gatell anuncia nuevos canales de comunicación”, en *Aristegui Noticias*, recuperado de <<https://aristeguinoticias.com/0906/mexico/coronavirus-conferencias-vespertinas-llegan-a-su-fin-lopez-gatell-anuncia-nuevos-canales-de-comunicacion/>>.

Redacción *AN / LP* (2021), “Fin de conferencias vespertinas no significa el final de la pandemia: López-Gatell”, en *Aristegui Noticias*, recuperado de <https://aristeguinoticias.com/1106/mexico/fin-de-conferencias-vespertinas-no-significa-el-final-de-la-pandemia-lopez-gatell/?utm_source=aimtell&utm_medium=push&utm_campaign=campaign-2091>.

Redacción *AN / MDS* (2021), “Regreso a clases presenciales será en agosto ‘llueva, truene o relampaguee’”, en *Aristegui Noticias*, recuperado de <<https://aristeguinoticias.com/2507/mexico/regreso-a-clases-presenciales-sera-en-agosto-llueva-truene-o-relampaguee-amlo/>>.

Redacción *Animal Político* (2021), “México suma 22 mil 711 casos de covid, cifra más alta en pandemia; Salud reconoce 246 mil muertes”, en *Animal Político*, recuperado de <<https://www.animalpolitico.com/2021/08/covid-casos-record-salud-11-agosto/>>.

Redacción *El Economista* (2021), “Número de casos de covid-19 en México al 31 de julio de 2021”, en *El Economista*, recuperado de <<https://www.economista.com.mx/politica/Numero-de-casos-de-Covid-19-en-Mexico-al-31-de-julio-de-2021-20210731-0025.html>>.

Redacción *El Financiero* (2021a), “¿Por qué llegan a su fin las conferencias vespertinas de López-Gatell?”, en *El Financiero*, recuperado de <<https://www.elfinanciero.com.mx/salud/2021/06/09/por-que-llegan-a-su-fin-las-conferencias-vespertinas-de-lopez-gatell/>>.

Redacción *El Financiero* (2021b), “Sheinbaum le ‘gana’ a Gatell: Semáforo covid en CDMX es naranja, dice AMLO”, en *El Financiero*, recu-

- perado de <<https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2021/08/10/sheinbaum-le-gana-a-gatell-semaforo-covid-en-cdmx-es-naranja-dice-amlo/>>.
- Redacción *El Financiero* (2021c), “Variante Delta provoca 90% de los casos covid en CDMX”, en *El Financiero*, recuperado de <<https://www.elfinanciero.com.mx/cdmx/2021/08/06/delta-esta-detras-del-90-de-los-casos-covid-en-cdmx/>>.
- Santiago, D. (2021), “Covid-19: la CDMX y el Edomex pasan a semáforo verde tras 15 meses de pandemia”, en *Expansión Política*, recuperado de <<https://politica.expansion.mx/cdmx/2021/06/04/covid-cdmx-y-edomex-pasan-a-verde-tras-15-meses-de-pandemia>>.
- Valdez, N. (2021), “Los mejores memes del semáforo rojo-naranja en la CDMX”, en *La Verdad*, recuperado de <<https://laverdadnoticias.com/viral/Los-mejores-memes-del-semaforo-rojo-naranja-en-la-CDMX-20210807-0021.html>>.
- Varela, M. (2021), “Los nuevos criterios del semáforo epidemiológico descartan prohibir actividades económicas de forma generalizada”, en *El País*, recuperado de <<https://elpais.com/mexico/2021-07-26/los-nuevos-criterios-del-semaforo-epidemiologico-descartan-prohibir-actividades-economicas-de-forma-generalizada.html>>.
- Zamarrón, I. (2021), “CDMX regresa a semáforo amarillo tras dos semanas en verde”, en *Forbes*, recuperado de <<https://www.forbes.com.mx/cdmx-regresa-a-semaforo-amarillo-tras-dos-semanas-en-verde/>>.
- Zimmerman, E. (2021), “Choca la 4T por semáforos en CDMX; conoce saturación de hospitales”, en *RealEstate*, recuperado de <<https://realestatemarket.com.mx/noticias/34013-choca-la-4t-por-semaforos-en-cdmx-conoce-saturacion-de-hospitales>>.

REGÍMENES EN TRANSFORMACIÓN: ¿ES MÉXICO (TODAVÍA) UNA DEMOCRACIA?

Alejandro Monsiváis Carrillo

Resumen

Los regímenes políticos están sujetos a procesos de transformación. En una democracia, el cambio gradual puede contribuir a profundizar algunos de sus aspectos o a consolidar sus atributos. Sin embargo, el cambio también puede avanzar en la dirección opuesta. La autocratización gradual, de hecho, se ha convertido en la vía más común de transformación de la democracia en autoritarismo. El riesgo de un retroceso democrático aumenta cuando llegan al poder políticos con rasgos autoritarios, que promueven un discurso antagonista y polarizador, y que cuentan con el respaldo mayoritario de su partido en el Congreso. Con base en los datos del proyecto *Varietades de la democracia* (V-Dem, v11), este estudio analiza el desarrollo de la democracia en México desde la perspectiva del cambio incremental en los regímenes políticos. Por un lado, el análisis muestra que el desarrollo de la democracia ha permanecido estancado, en lo general, a lo largo de dos décadas; por el otro, se examinan las consecuencias de la llegada de un gobierno personalista al poder en 2018 mediante un conjunto de indicadores de la democracia, con el objetivo de identificar indicios de un avance democrático o de un retroceso autoritario. El análisis constata que se han activado las estrategias políticas propias de la autocratización.

Introducción

Los regímenes políticos cambian de forma. Durante el siglo XX, el modo más común en los cambios de régimen era un tránsito claramente discernible de un tipo a otro. La democracia se rompía cuando un grupo armado tomaba el poder por la fuerza, como sucede en los golpes perpetrados por militares. En lugar de la democracia se instalaba un régimen autoritario (Linz, 1978). El tránsito en sentido inverso es el que va del autoritarismo a la democracia, donde los poderes Ejecutivo y Legislativo son electos por el sufragio popular. La ola de democratización que inició a mediados de los años setenta del siglo XX, la llamada “tercera ola”, se caracterizó por un número sin precedentes de transiciones a la democracia (Doorenspleet, 2000; Huntington, 1993). Esta ola comenzó en el sur de Europa, se extendió luego por América Latina y por algunos países de Asia, y alcanzó su punto más alto durante la década de los noventa, como consecuencia del final de la Guerra Fría.

Por otra parte, la transformación de los regímenes políticos también puede ir en aumento. Las democracias, por ejemplo, pueden fortalecerse a lo largo de varias dimensiones. Un sistema político en el que se celebran elecciones suficientemente libres y competitivas, pero que sin embargo adolece de deficiencias, puede progresar hacia un régimen en el que las libertades ciudadanas se protegen, la integridad de las elecciones aumenta y el gobierno de la ley es eficaz. Sin embargo, el cambio incremental en el régimen político puede avanzar en la dirección opuesta. De forma gradual, la erosión de las libertades ciudadanas, la calidad de las elecciones o el gobierno de la ley puede convertir a un régimen que celebra elecciones en un autoritarismo *de facto* (Del Tronco y Monsiváis, 2020). La autocratización gradual, de hecho, no sólo se ha convertido en la vía más común de transformación de la democracia en autoritarismo. En los últimos años se ha consolidado una tercera ola de “autocratización” (Lührmann y Lindberg, 2019), en la que el número de países que atraviesan por procesos de declive democrático sobrepasa al número de países que transitan del autoritarismo a la democracia (Hellmeier *et al.*, 2021).

En el contexto de una ola de autocratización, el presente capítulo analiza el régimen político mexicano desde la perspectiva del cambio

incremental. ¿En qué momento se encuentra la democracia en este país? ¿Se mantiene estable, con perspectivas de fortalecerse? ¿O se encuentra inmersa en un proceso de erosión gradual? Estas preguntas cobran sentido en el contexto de la Cuarta Transformación (4T), el programa de gobierno del presidente electo en 2018, Andrés Manuel López Obrador (AMLO). La 4T prometió un “cambio verdadero” que erradicaría la corrupción y produciría un cambio de magnitudes equiparables a otros momentos emblemáticos en la historia del país (López, 2017). Entre las promesas figuraba la de instaurar una auténtica democracia (Monroy, 2018), ya que el candidato vencedor en 2018 reclamaba haber sido víctima de un fraude electoral lo mismo en la elección presidencial de 2006 que en la de 2012. Desde la perspectiva del gobierno, esta promesa se ha cumplido: pocos días después de las elecciones de 2021, el presidente invitó a celebrar el resultado, “porque logramos nuestro propósito: el de establecer en México una auténtica, una verdadera democracia” (López, 2021). Otros analistas, en cambio, destacan que el gobierno de la 4T, impulsando la concentración de poder en manos del presidente, pone en riesgo los avances democráticos alcanzados en el país (por ejemplo, Meyenberg y Peschard, 2021).

Con base en los datos del proyecto *Variedades de la democracia* (V-Dem, v11), este capítulo muestra que la democracia en México se ha mantenido estable a lo largo de dos décadas. Al mismo tiempo, muestra que el componente liberal de la democracia, relacionado con el equilibrio de poderes, el gobierno limitado y la protección de libertades, ha tenido un desarrollo menor y presenta una tendencia negativa. Examinando algunos atributos clave de la esfera pública y el régimen democrático, la evidencia muestra indicios de un retroceso gradual, que se ha acentuado desde que llegó al poder la 4T. Esto es consistente con lo que se espera de un gobierno personalista (Rhodes-Purdy y Madrid, 2020), encabezado por un presidente populista que cuenta con el respaldo legislativo de un partido poco institucionalizado y dependiente de su líder. En conjunto, los datos constatan que los mecanismos que provocan la erosión de la democracia y pueden convertir al régimen mexicano en un autoritarismo electoral, están activos.

La segunda parte del texto, después de esta introducción, discute la importancia de analizar los regímenes políticos desde la perspectiva del

cambio incremental. Este enfoque no sólo es necesario para analizar las tendencias democratizadoras en el seno de un país, sino para identificar los mecanismos de la autocratización. La tercera parte aborda una de las causas más frecuentes del deterioro de la democracia y del avance del autoritarismo: las acciones deliberadas y estratégicas de los gobernantes para concentrar poder. El énfasis está puesto en una condición particular: cuando el presidente en turno es un político personalista que cuenta con el apoyo legislativo de un partido político que depende, esencialmente, del liderazgo del presidente. La cuarta parte del trabajo se focaliza en el desarrollo democrático de México, con el objetivo de identificar indicios de un avance democrático o de un retroceso autoritario. En la quinta sección se examinan las consecuencias de la llegada de un gobierno personalista al poder en 2018 mediante un conjunto de indicadores de la democracia. Las conclusiones resumen los hallazgos y presentan unas reflexiones generales.

Regímenes en transformación

Un régimen político es el conjunto de reglas y recursos mediante los cuales un grupo de actores ejercen la autoridad imponiendo y haciendo efectivas las decisiones que obligan a una colectividad definida (Kitschelt, 1992). La democracia es un régimen político en el que los ciudadanos tienen iguales derechos y libertades civiles y políticas, lo cual les permite participar en condición de igualdad en la formación de la opinión pública, la elección de representantes y gobernantes, la supervisión y escrutinio del ejercicio del gobierno, y la rendición de cuentas. En específico, las condiciones que hacen de un régimen político un régimen democrático son las siguientes:

- 1) Derechos y libertades de expresión, asociación y participación política de la población adulta de una sociedad.
- 2) Elecciones regulares, libres, limpias y competitivas para acceder a los puestos de gobierno y representación popular.
- 3) El gobierno de la ley, legalidad o Estado de derecho, bajo la forma de un sistema de pesos y contrapesos formales e informales que

protegen a las personas del ejercicio arbitrario u opresivo de la autoridad política.

Estos componentes constituyen lo que habitualmente se denomina “democracia *procedimental*” o “democracia *liberal*”. Un régimen político, sin embargo, puede ser considerado democrático si se cumplen los criterios 1 y 2 señalados arriba. En tal caso, se trata de una democracia *electoral*. Una democracia electoral, congruente con la noción de poliarquía desarrollada por Dahl (1971), no es tampoco una democracia mínima —la cual sólo requiere la verificación del punto 2 señalado arriba (Przeworski, 1999)—, pues implica el reconocimiento, la garantía y la protección de los derechos civiles y políticos básicos.

La democracia puede incorporar elementos participativos, deliberativos, igualitarios o proporcionales (Coppedge, 2012). No obstante, para que una sociedad pueda aspirar a realizar los ideales de la democracia o cualquier otro ideal que colectivamente se considere relevante, las condiciones mínimas que definen a una democracia electoral deben estar presentes. Si alguno de esos atributos falta, o funciona de forma deficiente, cualquier otro mecanismo o espacio democrático se encuentra limitado en sus alcances o puede verse en riesgo.

A partir de la tercera ola de la democracia, el estudio de los regímenes políticos concentró su atención en los procesos de *democratización*. La agenda de investigación comenzó analizando la transición de los regímenes autoritarios hacia la democracia (O'Donnell y Schmitter, 1986). En un segundo momento se estudiaron las condiciones asociadas a la consolidación de este régimen (Linz y Stephan, 1996). Pronto resultó evidente, asimismo, que la calidad de muchas democracias nuevas distaba mucho de ser semejante a la de otras democracias ya establecidas. Los regímenes emergentes tenían atributos propios de “subtipos disminuidos” (Collier y Levitsky, 1997). Esto dio lugar a una dinámica agenda centrada en el estudio de las condiciones asociadas a la calidad de las democracias (Morlino, 2011).

La transformación de los regímenes políticos, sin embargo, no sigue solamente una trayectoria de democratización. El camino de regreso, la *autocratización*, no sólo es una posibilidad latente en muchos casos, sino que se ha convertido en el tipo de cambio de régimen más frecuente en

los últimos años. La autocratización es el proceso inverso a la democratización. Es un cambio negativo en los atributos democráticos del régimen político, lo mismo en regímenes autoritarios que democráticos (Lührmann y Lindberg, 2019). Se trata de un proceso que Waldner y Lust llaman “deslizamiento en reversa” (*backsliding*): “El deslizamiento implica un deterioro de las cualidades asociadas con la gobernanza democrática al interior de cualquier régimen. En regímenes democráticos, es el declive en la calidad de la democracia; en autocracias, es un declive en las cualidades democráticas del gobierno” (Waldner y Lust, 2018: 95; traducido por el autor).

La paulatina autocratización puede avanzar a todo lo largo de los atributos de la democracia. Con frecuencia, las libertades ciudadanas fundamentales se ven limitadas o canceladas progresivamente. De la misma forma, la integridad de las elecciones se puede ver mermada de múltiples maneras y no sólo mediante prácticas abiertas de fraude electoral. Asimismo, el autoritarismo ataca la separación de poderes, así como el gobierno de la ley y el funcionamiento de agencias estatales de control y vigilancia de toda índole. El avance en contra del gobierno de la ley, como señalan Huq y Ginsburg (2018), también se expresa en el debilitamiento de la efectividad de la legalidad en el plano administrativo, sometiendo el aparato público al control discrecional de los gobernantes. El resultado de la autocratización gradual, sin embargo, no siempre es una autocracia cerrada, en la que se prohíben la oposición política y se cancelan las elecciones. Antes bien, lo que resulta, con frecuencia, son sistemas que aparentan ser democracias en la forma, pero que en la práctica no lo son. Se trata de los autoritarismos electorales, o sistemas en los que se realizan elecciones periódicas, pero los límites en las libertades ciudadanas, la falta de equidad, limpieza e integridad de las elecciones y la debilidad del Estado de derecho impiden, en la práctica, que ese régimen funcione como una democracia (Levitsky y Way, 2010; Schedler, 2013).

Ahora bien, aunque la autocratización erosiona la democracia, no necesariamente provoca una ruptura del régimen ni desemboca en el autoritarismo (Bermeo, 2016; Del Tronco y Monsiváis, 2020; Jee *et al.*, 2019). El declive democrático observado en Estados Unidos de América, durante la administración de Donald Trump (2016-2021), al igual

que la registrada en Brasil desde el desafuero de Dilma Rousseff y la posterior elección de Jair Bolsonaro (2016 a la fecha), son casos ilustrativos de deslizamiento en reversa que no se han convertido en autoritarismos. Por otra parte, la autocratización puede tener lugar en un sistema ya autoritario. En este caso, al revertir los elementos democráticos que tuviera ese régimen, la autocratización provoca que el sistema se vuelva cada vez más cerrado. Es lo que se observa en Rusia, desde la llegada de Vladimir Putin a la presidencia, o en Venezuela y Nicaragua bajo los mandatos de Nicolás Maduro y Daniel Ortega, respectivamente.

Personalismo y declive de la democracia

En los regímenes democráticos se espera que los gobiernos electos se conduzcan con apego al mandato electoral que recibieron en las urnas, o que su desempeño sea congruente con las expectativas del electorado. Si los votantes desapruaban los resultados del gobierno, las elecciones les darán la oportunidad de elegir otros representantes. Sin embargo, algunos gobernantes en funciones no sólo cuidan su popularidad; también hacen lo posible por aumentar su poder y permanecer en el cargo, a costa de las instituciones democráticas.

Una de las causas más importantes de los procesos de autocratización recientes son las acciones deliberadas de representantes electos —presidentes, primeros ministros, y otros—, las cuales tienen como consecuencia el debilitamiento de los controles institucionales sobre el Ejecutivo y la protección de la democracia liberal. De acuerdo con Haggard y Kaufman (2021), al proceso desencadenado por las “estrategias y tácticas” de los líderes electos para neutralizar, cancelar o subvertir las instituciones de una democracia, se le denomina “declive” o “retroceso” (*backsliding*) democrático. Este proceso implica un “ensanchamiento” del Ejecutivo (*executive aggrandizement*), manipulación electoral y ataques a la oposición política y a las libertades ciudadanas (Bermeo, 2016). Es la ruta a través de la cual las “democracias mueren” (Levitsky y Ziblatt, 2018).

En América Latina, el activismo presidencial ha sido un factor decisivo en los episodios de declive y ruptura de la democracia. Como lo muestran Pérez-Liñán, Schmidt y Vairo (2019), entre 1925 y 2015 la

hegemonía presidencial fue un predictor decisivo de la inestabilidad de la democracia en los países de la región. La hegemonía presidencial se presenta cuando el presidente tiene la habilidad de controlar al Poder Legislativo y al Poder Judicial. Con frecuencia, los presidentes latinoamericanos que emprenden acciones para controlar a los otros poderes del Estado y limitar las libertades democráticas, tienen un discurso populista. El populismo es un discurso maniqueo que concibe a la política como un escenario de lucha entre el bien y el mal (Hawkins y Rovira, 2017). El bien está representado por una noción homogénea y unificada del pueblo; por su parte, el mal está encarnado en las élites nacionales y extranjeras, típicamente calificadas como corruptas. Con este discurso, los presidentes populistas latinoamericanos han impulsado la inclusión de los sectores populares, pero también han promovido la polarización política (Mudde y Rovira, 2013). Asimismo, han combatido a los controles institucionales y atacado a las libertades de prensa, asociación y oposición política (Ruth, 2017; Weyland, 2013).

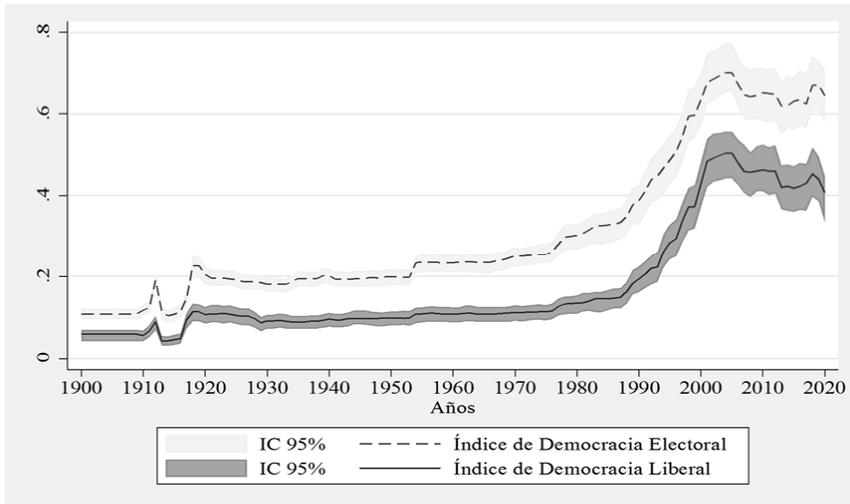
El discurso populista es un elemento clave del repertorio de herramientas políticas de los presidentes latinoamericanos que buscan aumentar su poder formal e informal. Sin embargo, no es una condición necesaria ni suficiente del declive democrático. De acuerdo con Rhodes-Purdy y Madrid (2020), la clave está en el tipo de vínculo entre los presidentes con inclinaciones autoritarias y el partido o movimiento político del que forman parte. Cuando el partido político depende de un presidente dominante y tiene como misión principal contribuir a sus propósitos políticos, el riesgo para la democracia es mayor. A partir de la noción de partido personalista formulada por Kostadinova y Levitt (2014), Rhodes-Purdy y Madrid (2020) postulan que un presidente dominante y un partido político débilmente institucionalizado y dependiente de su líder *de facto* constituyen una diada personalista. Así, analizando información de los países de América Latina entre 1980 y 2015, Rhodes-Purdy y Madrid (2020) muestran que el personalismo se asocia con una mayor probabilidad de que el presidente intente concentrar poder, debilitar los controles horizontales y burlar al gobierno de la ley.

La democracia en México

De acuerdo con los criterios que definen a una democracia electoral (Dahl, 1971; Munck, 2014), el régimen político mexicano es una democracia; es decir: es un régimen en el que los gobernantes se eligen en elecciones limpias y competitivas, en un entorno de libertades civiles y políticas. Si bien se podrían discutir algunos “peros”, es importante resaltar la diferencia: el régimen mexicano es una democracia, no un autoritarismo. La democracia gobierna al país desde mediados de la década de los noventa del siglo XX. Con anterioridad a esa fecha, el régimen mexicano era un autoritarismo competitivo —se celebraban elecciones regulares en todos los niveles de gobierno, pero las elecciones distaban mucho de ser libres e imparciales—. La democracia mexicana, entonces, es un fenómeno relativamente reciente. Como se ve en el gráfico 1, entre 1900 y 2020 el país ha vivido en democracia el último 16% de un periodo que abarca un siglo y dos décadas.

El gráfico 1 presenta la evolución de la democracia electoral y la democracia liberal en México usando los datos del proyecto *Varietades de la democracia*, versión 11 (V-Dem, v11) (Coppedge, Gerring, Knutsen, Lindberg, Teorell, Alizada, *et al.*, 2021). El índice de democracia electoral se compone de indicadores de la extensión del derecho al sufragio, libertad de asociación, libertad de expresión y fuentes alternativas de información, y celebración de elecciones libres y limpias para elegir representantes en los poderes Legislativo y Ejecutivo (Coppedge, Gerring, Knutsen, Lindberg, Teorell, Altman, *et al.*, 2021). Para construir el índice de democracia electoral, se emplea un método que produce estimaciones puntuales y su respectivo intervalo de confianza de 95% a partir de más de 40 indicadores (Pemstein *et al.*, 2021). El índice de democracia liberal se obtiene a partir de ajustar una estimación del componente liberal del régimen político con el nivel alcanzado, en el índice de democracia liberal, por ese mismo régimen (Coppedge *et al.*, 2015). El índice de democracia liberal, entonces, mide el grado en que las libertades de los individuos y los derechos de las minorías están protegidos de la “tiranía de la mayoría” y del poder arbitrario del Estado. El componente liberal requiere la protección constitucional de libertades civiles, un Estado de derecho fuerte, un Poder Judicial independiente, y el funcionamiento de pesos y contrapesos para limitar al Poder Ejecutivo.

GRÁFICA 1
Democracia electoral y liberal en México (1900-2021)



Fuente: Elaboración propia con datos del V-Dem (v-dem.net, v11).

La gráfica 1 ilustra, en primer lugar, el carácter singular del periodo democrático en México, si se le compara con el autoritarismo electoral que predominó durante todo el siglo XX. Como puede apreciarse en este gráfico, hasta la década de los noventa comenzó un proceso gradual pero sostenido de cambio político, que transformó al régimen en una democracia electoral. El punto de corte que separa a una democracia electoral de un autoritarismo competitivo es una calificación igual a 0.50 en índice de democracia electoral. De acuerdo con los datos del V-Dem, el régimen mexicano rebasó ese umbral en 1996, cuando obtiene un puntaje de 0.508. Sin embargo, todavía ese año el límite inferior del intervalo de confianza estaba por debajo del 0.50 (0.445). En sentido estricto, México se convirtió en una democracia electoral en 1998, cuando ésta alcanzó un valor de 0.594 y el límite inferior del intervalo de confianza quedó también por encima del 0.5 (límite inferior del intervalo de confianza 95 % = 0.532; límite superior = 0.658). Desde entonces y hasta el 2021, tanto el estimador puntual del nivel de democracia electoral del

país como su intervalo de confianza están por encima del 0.50 (en 2021, el valor estimado es de 0.645, con un intervalo igual a 0.581-0.707).

Sin embargo, a diferencia de la democracia electoral, la democracia liberal ha tenido un desarrollo institucional de menor magnitud. De hecho, desde que comenzó la transición a la democracia, en ningún momento el desarrollo de la democracia liberal en este país ha estado por encima del punto de corte (0.50). Solamente en los años 2003 y 2004, el estimador puntual de nivel de la democracia liberal mexicana alcanzó un valor de 0.504. El límite inferior del intervalo de confianza, no obstante, quedó por debajo de ese nivel (0.442). En promedio, entre 1995 y 2021, el desarrollo de la democracia liberal fue de 0.43 (IC95 % = 0.37, 0.49). Esto significa que, si bien el régimen es democrático, está lejos todavía de ser un régimen en el que las libertades de los ciudadanos estén protegidas en contra del poder estatal o la discrecionalidad ejercida desde el Poder Ejecutivo.

Por otra parte, el gráfico 1 también revela que el periodo en el que la democratización del régimen alcanzó un mayor avance, fue en los años noventa del siglo XX. Tomando en cuenta el criterio de un cambio de 0.1 en el índice de democracia electoral que Lührmann y Lindberg (2019) utilizan para distinguir los periodos de democratización o autocratización, entre los años de 1968 y 1990 el nivel democrático de México tuvo un cambio de 0.146 puntos. En el año de la represión estudiantil perpetrada por el gobierno de Gustavo Díaz Ordaz, la democracia electoral tenía una calificación de 0.241 —claramente dentro del rango de un régimen autoritario—. Dos décadas y dos años después, en 1990, el régimen había alcanzado un nivel de 0.387. La década siguiente, una década turbulenta en lo político y lo económico, fue un periodo de cambio institucional intensivo. En 1991, el régimen era calificado con 0.411; en el año 2000, cuando el Partido Revolucionario Institucional (PRI) dejó la presidencia del país tras su derrota en las urnas, México ya había transitado hacia la democracia electoral (0.631). En ese lapso, la democracia mejoró 0.24 puntos. A partir del año 2000, sin embargo, el ritmo de democratización se detuvo. Entre 2000 y 2021 (0.645) hay una diferencia de 1 por ciento.

Es importante notar que aun cuando el ritmo de democratización se detuvo a partir del año 2000, tampoco se registra un cambio igual o

mayor a 0.1 en la dirección opuesta. La democracia electoral mexicana, hasta 2020, no padeció ningún declive sustantivo a lo largo de dos décadas. Sin embargo, analizando con mayor detenimiento el desarrollo del régimen se pueden detectar algunos procesos particulares. En primera instancia, el punto de desarrollo más alto que ha alcanzado la democracia mexicana fue entre 2003 (0.693) y 2005 (0.705), justo después de las primeras elecciones intermedias llevadas a cabo en un gobierno de alternancia. Al año siguiente, en 2006, tuvo lugar un conflicto postelectoral promovido por Andrés Manuel López Obrador, quien comenzó la campaña electoral con un margen sustantivo de ventaja; pero quedó menos de medio punto porcentual por debajo de Felipe Calderón en el conteo definitivo. El conflicto postelectoral sembró dudas acerca de la legitimidad de la elección presidencial y provocó inestabilidad en las reglas de competencia y debilitamiento de las instituciones centrales de administración (Instituto Federal Electoral [IFE]) y justicia electoral (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, [TEPJF]). Este conjunto de factores interrumpió el desarrollo democrático en curso, el cual ya tenía un ritmo ralentizado.

A partir del 2006, el desarrollo de la democracia electoral mexicana registra una tendencia a la baja, la cual se detuvo en 2013 (0.619), a comienzos del mandato de Enrique Peña Nieto, el primer presidente del PRI desde el año 2000. Entonces —si bien marginalmente— el nivel de la democracia electoral se recuperó hasta llegar a las elecciones presidenciales de 2018, cuando el candidato opositor resultó electo en las urnas por un amplio margen de ventaja. De 2018 a 2020, el índice de democracia electoral registra, nuevamente, un pequeño descenso (de 0.671 a 0.641). La disminución es insuficiente para ser considerada un indicador de declive democrático, pero coincide con una tendencia que alerta acerca de esa posibilidad. La pendiente negativa en el desarrollo del régimen es más perceptible en el índice de democracia liberal. Si bien la democracia electoral se recuperó en 2018 del declive paulatino que inició en 2006, la democracia liberal no ha conocido todavía ese repunte. Desde un nivel de 0.504 en 2005, el régimen liberal se ha ido deteriorando gradualmente, hasta llegar a 0.407 (IC95 % 0.336-0.449) en 2020. La diferencia no es todavía igual a 10% menos, pero sí equivale

a 7%. De hecho, el nivel que tenía la democracia liberal mexicana en 2020 sólo es superior al que tenía el país en 1999 (0.373).

El tiempo transcurrido entre 2018 y 2020 parece ser demasiado breve para detectar cambios drásticos en el nivel democrático del régimen. Sin embargo, tanto en el índice de democracia electoral como en el índice de democracia liberal se registran cambios negativos. Aunque la magnitud de esos cambios no es todavía estadísticamente significativa, tienen importancia conceptual. Como se señaló en la sección anterior, son cambios que pueden ser anticipados cuando se presenta una condición de gobierno personalista: el ascenso al poder de un presidente caudillista que cuenta con un respaldo mayoritario de su partido en el Congreso. Un partido político que responde, sustancialmente, a los intereses de su líder.

Personalismo, populismo y democracia

¿Existe un riesgo de que la autocratización avance en el régimen político mexicano? A diferencia de gobiernos anteriores, el gobierno electo en 2018 cumple con las características que definen a los gobiernos personalistas (Rhodes-Purdy y Madrid, 2020). Dado que se presenta esta condición, es esperable observar la activación de tendencias autocratizadoras en distintos planos. En esta sección se examina el desarrollo de diversos componentes específicos del régimen democrático a través de una serie de indicadores. El primer grupo de indicadores muestra la evolución del carácter democrático de la esfera pública. En este grupo se describe el cambio en las estrategias de legitimación, el respeto a contra-argumentos y el nivel de polarización social. El segundo grupo de variables comprende elementos clave de la democracia electoral: el grado en que el gobierno reprime a las organizaciones de la sociedad civil; la censura gubernamental de los medios de comunicación, y la autonomía de la administración electoral. El tercero contiene indicadores de la democracia liberal: el grado en que el Poder Ejecutivo respeta la Constitución; la independencia de la Suprema Corte, y la transparencia y predictibilidad de la aplicación de las leyes. Todos estos indicadores forman parte de los índices contruidos por el V-Dem (Coppedge, Gerring, Knutsen,

Lindberg, Teorell, Altman, *et al.*, 2021). En lo subsiguiente, después del concepto que mide cada variable, se presenta entre paréntesis el código que la identifica en la base de datos del V-Dem.

El gobierno personalista

En México, tras la elección en 2018 de Andrés Manuel López Obrador como presidente del país, se establece la condición descrita por Rhodes-Purdy y Madrid (2020) como *gobierno personalista*. Esta condición tiene dos componentes. Por un lado, un presidente personalista, cuyos rasgos son los que Weyland (2001) identifica como populistas. Con la llegada al poder de AMLO, se establece un “nuevo presidencialismo” (Vidal de la Rosa, 2020: 52): ya no está basado en el corporativismo que sostuvo al PRI, sino en la captura de votos y la toma de decisiones “por aclamación”.

El carácter personalista y populista de López Obrador es reconocido extensamente. Desde antes de ser electo, era considerado un líder político con una amplia capacidad de movilización popular. Sus cualidades caudillistas y mesiánicas fueron señaladas tempranamente (Krauze, 2006). De igual forma, las consecuencias políticas del carácter populista de su discurso han sido discutidas en distintos estudios (Bruhn, 2012; Monsiváis, 2019). El discurso político de AMLO es prototípicamente populista (Hawkins y Rovira, 2017), ya que contiene una concepción homogénea y virtuosa del pueblo. En su primer informe de gobierno, por ejemplo, exclamó: “Gracias por la protección y el apoyo que recibo de ustedes y de mucha gente. Yo solo soy un dirigente; el pueblo es el gran señor, el amo, el soberano, el gobernante, el que verdaderamente manda y transforma” (López, 2019). Asimismo, para López Obrador, las élites —la “mafia del poder”— son responsables de la “corrupción” y de todos los males que aquejan al país. En tercer lugar, el conflicto entre el “Pueblo” mexicano y la “mafia del poder” alcanza el estatus de una lucha cosmogónica entre el bien y el mal. Su gobierno no busca, sino que ya representa la 4T. Un “cambio de régimen” equiparable a sucesos históricos como la Independencia (1810-1821), la Reforma (1857-1961) y la Revolución (1910-1917). En sus propios términos, los opositores a la

4T, “fifis”, “conservadores”, “neo-porfiristas”, “neoliberales”, y los que se acumulen, están “moralmente derrotados”.

El segundo componente del gobierno personalista es un partido político poco institucionalizado y dependiente del presidente. Es el caso del Movimiento Regeneración Nacional (Morena), un partido que surgió de la separación de AMLO del Partido de la Revolución Democrática (PRD), el cual fue el principal partido de izquierda entre 1996 y 2012. En un contexto de profunda crisis de los partidos tradicionales mexicanos, en poco tiempo Morena se convirtió en el partido más votado. En las elecciones de 2018 obtuvo 37% de los votos al Congreso, y en las elecciones intermedias de 2021 alcanzó el 34%. En 2021, también obtuvo 11 de 15 gubernaturas en disputa, para quedar en 17 en total, considerando las que ya tenía. En 2018, encabezando la coalición electoral Juntos Haremos Historia, obtuvo 43.6% de la votación al Congreso. Sacando ventaja de la legislación electoral, ese porcentaje se convirtió en 61.6% de legisladores en la Cámara de Diputados y en 53.9% en la de Senadores (Murayama, 2019), alcanzando una sobrerrepresentación de 18% y 10%, respectivamente.

A pesar de su primacía electoral y legislativa, el funcionamiento institucional de la estructura interna y la toma de decisiones en Morena están supeditados a las prioridades del líder fundador (Díaz y Espejel, 2018). Como muestran diversos estudios, el partido fundado por AMLO, privilegiando el pragmatismo electoral sobre la coherencia ideológica (Bolívar, 2019), ha cumplido su propósito: ser “una estructura partidista totalmente afín a su proyecto personal” (Bolívar, 2017: 482). La función principal del partido fundado por AMLO es ser la maquinaria de movilización electoral y apoyo legislativo del presidente.

Legitimación y polarización

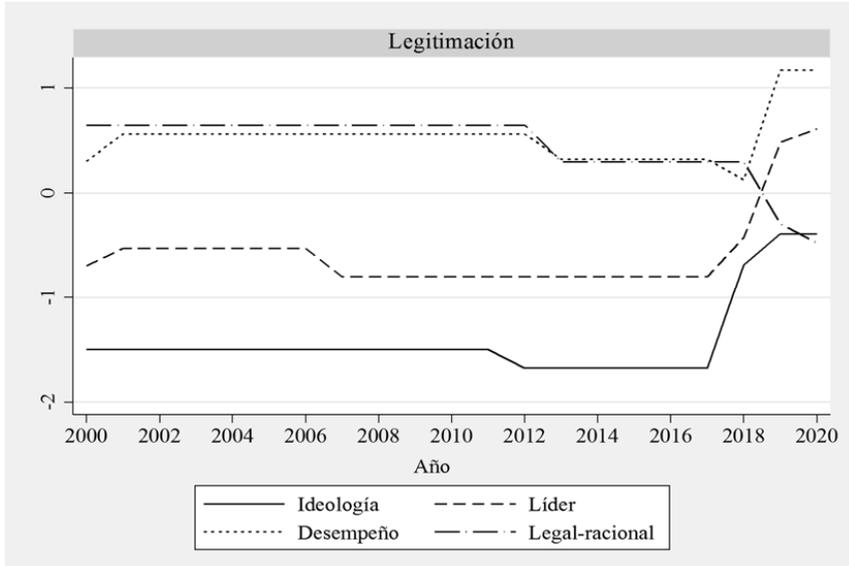
Con independencia de si el régimen es democrático o autoritario, el ejercicio de la autoridad requiere justificarse con base en algún precepto. Recuperando aportaciones clave al estudio de la legitimidad política (Beetham, 2013; Lipset, 1959; Weber, 1964), Tannenbergh, Bernhard, Gerschewski, Lührmann, y von Soest (2020) distinguen cuatro tipos generales de estrategias de legitimación: *Ideología* (v2exl_legitideol),

persona del líder (v2exl_legitlead), *desempeño político* (v2exl_legitperf) y *desempeño legal-racional* (v2exl_legitratio). Un detalle importante: observar las estrategias utilizadas por el gobierno no equivale a afirmar que la sociedad acepta esas pretensiones de legitimidad.

La ideología como estrategia de legitimación responde a esta pregunta: ¿hasta qué punto el gobierno actual promueve una ideología o modelo social específicos (un conjunto de creencias oficiales empleadas para justificar un conjunto particular de relaciones sociales, políticas, y económicas, por ejemplo, socialismo, nacionalismo, etcétera) para justificar al régimen establecido? Para evaluar qué tanto se recurre a la persona del líder para legitimar al gobierno, la pregunta es: ¿hasta qué punto el jefe del Ejecutivo es presentado como dotado con características personales y/o habilidades de liderazgo extraordinarias? El desempeño político, como estrategia de legitimación, implica referirse a los logros del gobierno (en materia de crecimiento económico, reducción de la pobreza, gobierno efectivo y no-corrumpo, seguridad, etcétera). Finalmente, la estrategia de apelar al desempeño legal-racional supone que el gobierno se refiere al cumplimiento de las leyes y regulaciones para justificar al régimen establecido. Cada indicador está medido en una escala ordinal de cuatro niveles. Los valores de esta variable ordinal se convierten a una escala de intervalo como resultado del modelo de medición. Los valores más altos indican una mayor presencia de la estrategia de legitimación en juego.

Como se puede ver en la gráfica 2, las pretensiones de legitimidad del gobierno de AMLO se basan en tres estrategias principales: desempeño, personalidad del líder e ideología. Estas estrategias suponen un cambio sustancial con respecto a las pretensiones de legitimidad de gobiernos anteriores. Desde 2000, el criterio de un gobierno legal-racional que sigue y aplica las reglas, estaba en el discurso de los presidentes Fox y Calderón —asunto diferente es que hayan cumplido dicha pretensión—. El gobierno del priista Peña Nieto le concedió menor importancia; pero es en la administración de AMLO donde este principio pierde, notoriamente, centralidad. En comparación, los criterios de ideología y personalidad del líder, que comparativamente tuvieron menor importancia en periodos anteriores, se convirtieron en los principios que rigen la justificación del ejercicio del poder en el gobierno de López Obrador.

GRÁFICA 2
Estrategias de legitimación política en México (2000-2020)



Fuente: Elaboración propia con datos del V-Dem (v-dem.net, v11).

Los datos presentados en la gráfica 2 reflejan el estilo caudillista y redentor del titular del Ejecutivo, quien se presenta a sí mismo como un político “honesto”, al servicio del “pueblo” e inspirado por valores morales que lo distinguen de sus adversarios (“no somos iguales”). En las conferencias matutinas, las “mañaneras”, su gobierno sistemáticamente enaltece supuestos logros, como la erradicación de la corrupción, el control de la violencia, o el control de la pandemia de covid-19. Ninguno de esos logros parece resistir un examen sistemático basado en la evidencia.¹ Asimismo, a diferencia de gobiernos anteriores, el gobierno de AMLO ha

¹ De acuerdo con un conteo realizado por la empresa de comunicación política SPIN, entre el 3 de diciembre de 2018 y el 30 de junio de 2021, López Obrador había proferido 56 181 declaraciones no-verdaderas en sus conferencias matutinas, alcanzando un promedio de 88 de esas declaraciones por conferencia (SPIN Taller de Comunicación Política, 2021).

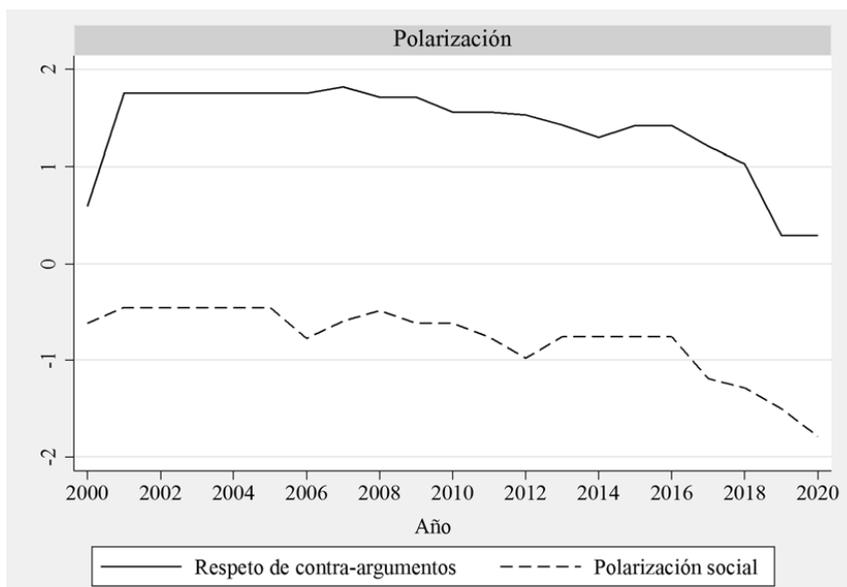
promovido activamente ideología, basada en los preceptos de la “cuarta transformación”, para que haga las veces de una moral pública.²

Un segundo aspecto es la disposición del gobierno a respetar los argumentos que contradicen a sus iniciativas en materia de política pública. Este atributo se observa mediante la variable *respeto a contra-argumentos* (v2dlcountr), la cual se basa en la siguiente interrogante: cuando se consideran importantes cambios en la política pública, ¿qué tanto las élites políticas reconocen y respetan los contra-argumentos? La opción de respuesta que representa el nivel mínimo equivale a la siguiente afirmación: “Los contra-argumentos no están permitidos y si se formulan, se castigan”. La opción de respuesta que equivale al nivel más alto es: “Las élites casi siempre reconocen los contra-argumentos y los valoran explícitamente; con frecuencia, hasta los aceptan y cambian su postura”. Ésta es una variable ordinal que se transforma a una escala de intervalo como resultado del modelo de medición. Los valores más altos representan respeto a los contra-argumentos, mientras que los valores más bajos o negativos indican un alto nivel de intolerancia hacia los contra-argumentos.

La gráfica 3 muestra que el respeto de los argumentos críticos ha sufrido un retroceso. Desde el año 2007 es ya perceptible el inicio de una tendencia a la baja en la calidad de este atributo de la esfera pública democrática. Desde finales del gobierno de Felipe Calderón y durante todo el sexenio de Peña Nieto, los gobernantes fueron volviéndose más intolerantes al debate y el cuestionamiento de sus políticas. A partir de 2018, sin embargo, la pendiente tiene una caída más pronunciada, colocándose al nivel registrado en el año 2000. El respeto a los contra-argumentos aumentó con el inicio de la democracia electoral, pero pronto comenzó a declinar. Al asumir el poder el gobierno de AMLO, tal disposición a escuchar los argumentos de los adversarios y, de ser el caso, cambiar la propia postura, retrocedió hasta el nivel que tenía al inicio del periodo.

² El presidente López Obrador ha insistido en diversas ocasiones en su compromiso de elaborar una Constitución moral, que será sometida a consulta. En esa línea se encuentra la difusión de la Cartilla Moral. Siendo obra original de Alfonso Reyes, el gobierno federal la adaptó y difundió al comienzo de su gestión (véase Gobierno de México, 1992).

GRÁFICO 3
Polarización social en México (2000-2020)



En la variable Polarización social, la tendencia negativa es indicativa de un incremento en la polarización.

Fuente: Elaboración propia con datos del V-Dem (v-dem.net, v11).

Una tendencia equivalente, que representa un deterioro de la esfera pública democrática, se observa en el tercer indicador: *Polarización social* (v2smpolsoc). Esta variable responde a la siguiente pregunta: “¿Cómo se pueden caracterizar las diferencias de opinión en torno a los asuntos políticos de mayor importancia en la sociedad?”. El extremo negativo de esta variable es indicativo de una grave polarización social: “Hay serias diferencias de opinión en la sociedad en casi todos los asuntos políticos, las cuales resultan en fuertes choques de ideas”. En el polo opuesto, la opción de respuesta que equivale a la ausencia de polarización: “Hay diferencias de opinión, pero también hay un acuerdo general en la dirección que deben seguir los asuntos políticos”. Entre estas dos opciones se ubican varias posibilidades intermedias.

El nivel de medición de esta variable se convirtió en una escala de intervalo a partir de las estimaciones del modelo de medición. En resumen, los valores más altos indican que en la sociedad prevalece un acuerdo general sobre los asuntos públicos, mientras que los valores más bajos o negativos indican un alto nivel de polarización.

En México, la polarización política de la sociedad ha aumentado en los últimos años. La gráfica 3 muestra en primer lugar que los valores de esta variable se ubican por debajo del cero, desde el comienzo de la democracia electoral. Dado que la escala de medición está estandarizada, ello significa que el grado de polarización política en México es mayor que el promedio de polarización en los países del mundo, sean democráticos o autoritarios. En segundo lugar, a lo largo de dos décadas se puede apreciar que las elecciones presidenciales de 2006 y 2012 provocaron un incremento relativo en la polarización política. Sin embargo, la magnitud del desacuerdo se revirtió poco después. En cambio, de 2016 en adelante comenzó un episodio en el que la polarización aumentó. En ningún otro momento, desde el año 2000, el nivel de polarización había alcanzado el nivel que se registra en el año 2020. Tal incremento en la polarización política es congruente con la insistencia del titular del Ejecutivo en denostar a quienes critican su gobierno.

La democracia electoral

Por otra parte, existen atributos de la democracia electoral que son especialmente reveladores del desarrollo de un episodio de autocratización (Haggard y Kaufman, 2021; Hellmeier *et al.*, 2021). Uno de ellos es un componente de la libertad de expresión: *censura gubernamental de los medios* (v2mecenefm). Cuando el gobierno de un país censura de forma directa y rutinaria a los medios de comunicación, se vulnera un atributo esencial de la democracia. En el proyecto de V-Dem, a la censura directa y rutinaria se le asigna el valor más bajo de la escala de la variable. En cambio, cuando en un país se permite el desarrollo irrestricto de la prensa y los medios, la variable adopta el valor más alto conforme al modelo de medición.

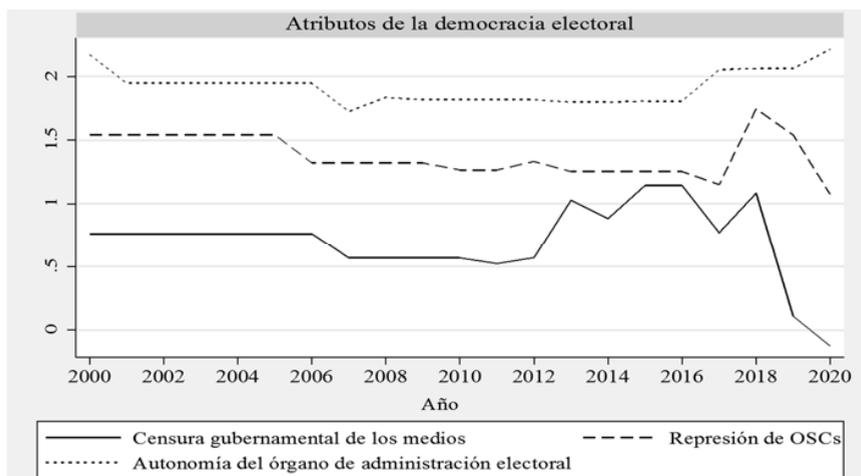
En México, durante la etapa del autoritarismo competitivo, la libertad de prensa estaba sometida al partido gobernante. La prensa libre y

crítica era la excepción, más que la regla, y sistemáticamente se veía sujeta a presiones, esfuerzos de cooptación o en riesgo de ser reprimida. Con todo, los medios críticos desempeñaron un papel clave en la transición democrática y ganaron impulso en el marco de la democracia electoral. Los esfuerzos de los gobiernos por cooptar o reprimir a los medios críticos, no han desaparecido. Sobre todo, en el plano local, el ejercicio periodístico se enfrenta a los actos represivos de los gobernantes, muchas veces coludidos con el crimen organizado. En este contexto, el esfuerzo gubernamental por censurar a los medios ha conocido un incremento significativo con la llegada de AMLO al poder. Como se aprecia en la gráfica 4, el nivel de censura gubernamental ha alcanzado un nivel mayor que el que prevalecía en el año 2000, al comienzo del régimen democrático electoral.

De igual forma, un elemento indispensable de la libertad de asociación es la ausencia de *represión de las organizaciones de la sociedad civil* (OSC) (v2csreprss). En regímenes brutalmente represivos, como la Rusia de Stalin, la Alemania nazi o la China de Mao Tse Tung, el gobierno persigue de forma activa y violenta a aquellas personas que presuntamente forman parte de organizaciones sociales. En el extremo opuesto, la ausencia de represión gubernamental implica que las organizaciones de la sociedad civil son libres para organizarse, asociarse, hacer huelgas, expresarse y criticar al gobierno sin temor a represalias o persecución. Debido a las características del modelo de medición empleado por el V-Dem, un régimen es considerado represor de las OSC conforme obtiene calificaciones que se alejan del 0 en una dirección negativa. La ausencia de represión está indicada por valores positivos que se distancian del 0.

De acuerdo con los datos de la gráfica 3, aunque las OSC mexicanas pueden ejercer sus funciones en un entorno de relativa libertad, la protección de esta garantía democrática se había deteriorado desde el 2006. Lo notable es que esta expresión de la libertad asociativa tiene un repunte positivo en 2018, para descender rápidamente en los años subsiguientes. Al igual que con los medios críticos, el gobierno de la 4T ha promovido un entorno hostil y acosador hacia las organizaciones sociales independientes, profesionales y críticas (véase Marcial, 2021).

GRÁFICO 4
Atributos de la democracia electoral en México (2000-2020)



En las variables Censura gubernamental y Represión de OSCs, la tendencia negativa es indicativa de un incremento en la censura o la represión. Fuente: Elaboración propia con datos del V-Dem (v-dem.net, v11).

Por último, un aspecto crucial para la democracia es que la autonomía del órgano de administración electoral se ha fortalecido. La autonomía constitucional del Instituto Nacional Electoral (INE) —Instituto Federal Electoral (IFE) hasta 2014— ha resultado ser un fundamento clave de la democracia. La autonomía del INE ha padecido altibajos. Después de la elección del 2000, el desarrollo institucional de este órgano no ha sido ajeno a las estrategias oportunistas de las élites políticas. Sin embargo, ha desempeñado su función de forma eficaz. Entre 2016 y 2020 recuperó el nivel de autonomía que mostró el IFE en el año 2000. Esto quedó de manifiesto en las elecciones intermedias de 2021.

Con todo, la fortaleza del INE sigue en riesgo. Desde la coalición que encabeza el presidente López Obrador se ha dejado muy claro que la intención es implementar un cambio constitucional que transfiera las facultades y funciones del INE a la Secretaría de Gobernación —tal como funcionaba la administración de las elecciones bajo el régimen de partido dominante—. Si eso sucede, la democracia mexicana se transformaría *de facto* en un autoritarismo electoral. Aun si un cambio de tal

magnitud no se produce, existen otras estrategias que podrían implementarse para cooptar o sujetar al control del partido gobernante una institución clave para garantizar la democracia en el país.

La democracia liberal

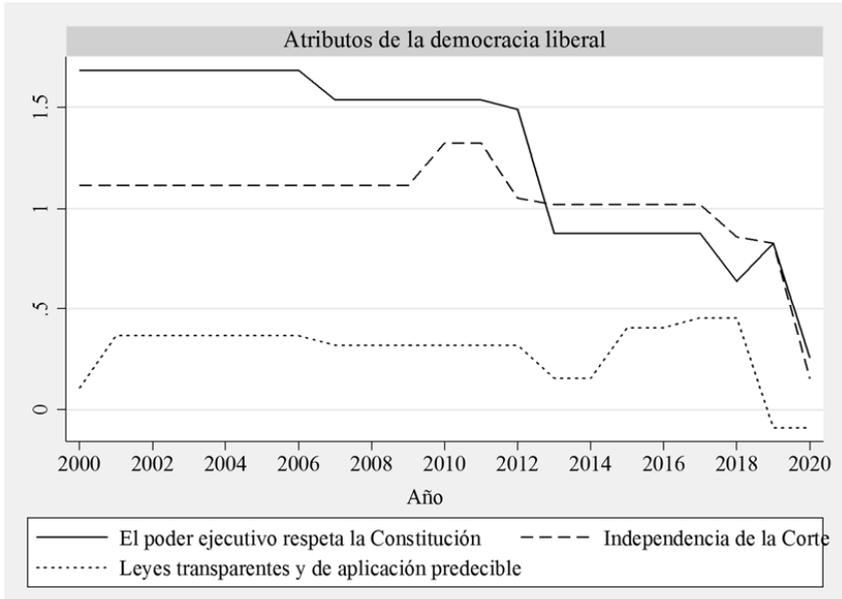
Si bien la autonomía y capacidad de la administración electoral ha sido clave para mitigar el deterioro de la democracia durante el gobierno de la 4T, el avance del autoritarismo comienza a hacerse notar en algunos aspectos clave de la democracia liberal.

En primer lugar, como se ve en la gráfica 5, un indicador esencial, *el ejecutivo respeta la Constitución* (v2exrescon), registra un deterioro sistemático desde el año 2006. Esta variable responde a la siguiente pregunta: “Los miembros del Poder Ejecutivo (jefe de Estado, jefe de gobierno, y los ministros), ¿respetan la Constitución?” La opción de respuesta que representa el nivel mínimo indica que los integrantes del Poder Ejecutivo violan la constitución siempre que lo deseen, sin consecuencias legales. En el extremo opuesto, la categoría de respuesta significa que nadie en el Ejecutivo desobedece nunca a la Constitución.

Los valores de esta variable ordinal se convierten a una escala de intervalo como resultado del modelo de medición. Como puede notarse a lo largo de los gobiernos de Calderón y Peña Nieto, el respeto del Poder Ejecutivo a la Constitución ha venido deteriorándose progresivamente. Al asumir AMLO la presidencia de la república, esa tendencia, lejos de revertirse, se ha profundizado.

Estrechamente vinculado con el respeto del Ejecutivo por la Constitución, la *independencia de la Suprema Corte* (v2juhcind) es un elemento crucial para hacer valer el Estado de derecho. En el proyecto V-Dem, la independencia de la Corte se mide así: “Cuando la Suprema Corte decide acerca de casos que son importantes para el gobierno, ¿qué tanto se puede decir que toma decisiones que meramente reflejan los deseos del gobierno sin importar su opinión sincera acerca del precedente legal?”. La opción de respuesta que representa el nivel mínimo indica que la corte suprema siempre decide teniendo en cuenta los deseos del gobierno. En el extremo opuesto, la categoría de respuesta significa que la corte suprema nunca decide conforme a los deseos del gobierno.

GRÁFICO 5
Atributos de la democracia liberal en México (2000–2020)



Fuente: Elaboración propia con datos del V-Dem (v-dem.net, v11).

La independencia de la Suprema Corte (SC) en México ha sido un tema controvertido de manera persistente. Las controversias en torno a la independencia de la SC, bajo el gobierno de la 4T, no han sido la excepción, como queda de manifiesto en la gráfica 5, donde se registra una tendencia negativa en este indicador. Los motivos de esta tendencia son diversos. Por ejemplo, en octubre de 2019 renunció a su cargo uno de los ministros, Eduardo Medina Mora, sin razones públicas que justificaran esa decisión. Medina Mora había sido nombrado pocos años antes, en 2015, bajo el gobierno de Peña Nieto. Con la dimisión del ministro, López Obrador tuvo oportunidad de proponer a tres de los 11 ministros que integran la Corte y pudo intervenir en la designación de uno más, en 2021. Los votos de ministros afines con los que cuenta el presidente pueden ser suficientes para garantizar la constitucionalidad de las normas, ya que se requieren ocho votos para tal propósito. Por otra parte, en abril de 2021, el Congreso aprobó la “Ley Zaldívar”, una ley

que, en un artículo transitorio, permitía al presidente de la SC prolongar su mandato de 2022 a 2024, una medida abiertamente inconstitucional, promovida por el gobierno de AMLO. Tras varios meses de tensión e incertidumbre, el ministro Zaldívar rechazó la extensión de su periodo. Previamente, Zaldívar había sido sujeto de críticas por su visible cercanía con el Ejecutivo. En particular, el ministro presidente emitió el voto decisivo a favor de la consulta popular propuesta por el gobierno, cuya pregunta tenía una redacción que fue rechazada por cinco ministros por contraria a la Constitución. La mayoría de los ministros, sin embargo, con una argumentación confusa y sospechosa de apegarse a los deseos del presidente, dieron validez a la consulta, aunque cambiando por completo la pregunta.

Finalmente, un aspecto clave del gobierno de la ley es la calidad de la aplicación de las normas. Para observar esta dimensión, se utiliza el indicador *Leyes transparentes y de aplicación predecible* (v2cltrnslw). Esta variable mide si “las leyes son claras, ampliamente difundidas, coherentes (consistentes entre sí), relativamente estables de un año a otro, y aplicadas de una forma predecible”. La categoría más alta indica que las leyes son transparentes y aplicadas de forma no-arbitraria. Los valores más bajos o negativos indican que la transparencia y predictibilidad de las leyes es nula. Las leyes se generan y aplican de forma arbitraria. Si bien México nunca se ha caracterizado por la transparencia y falta de arbitrariedad en la aplicación de las normas, en este aspecto también se observa un deterioro. A partir del año 2018, después de un repunte asociado, probablemente, a la implementación de las reformas del Pacto por México, la transparencia y predictibilidad de la aplicación de las leyes ha caído a un nivel que está por debajo del que existía en el año 2000. Esto puede ser consecuencia del abierto rechazo del gobierno de la 4T a aplicar normas que considera ligadas al “período neo-liberal”. Como sea, diversos reportes constatan que la legalidad ha sido puesta “contra las cuerdas”, en función del número de controversias interpuestas ante la Suprema Corte, además de numerosas “ilegalidades abiertas”, acciones de “dudosa legalidad” y “leyes a modo” (Casar, 2020; Casar y Carrasco, 2020).

Conclusiones

La rápida expansión del autoritarismo en las democracias emergentes y consolidadas ha obligado a repensar las categorías que usualmente se aplicaban en el análisis de los regímenes políticos. Hoy en día se reconoce la importancia de observar con detenimiento los procesos de cambio gradual. Cuando muchos pensaban que una vez establecida la democracia sería cuestión de tiempo y perseverancia alcanzar un régimen de mejor calidad, la realidad ha mostrado que el cambio político más común y frecuente se produce en la dirección inversa. Los procesos de autocratización, sin embargo, resultan cada vez menos de sucesos repentinos, muchas veces violentos, que rompen la democracia e instauran un régimen en el que las elecciones son canceladas y prohibidos los partidos políticos de oposición. El autoritarismo se instaura, antes bien, de forma paulatina pero estratégica, mermando los derechos ciudadanos, anulando los contrapesos institucionales o debilitando la integridad de las elecciones. En algunos casos, de hecho, los procesos de autocratización pueden ser detenidos antes de que se instale un régimen competitivo pero autoritario. En todo caso, la institucionalidad democrática quedará erosionada y debilitada.

Este capítulo analizó el desarrollo del régimen político mexicano. Por un lado, el análisis muestra que el desarrollo de la democracia electoral ha permanecido, en lo general, estancado a lo largo de dos décadas. Después de un prolongado pero intensivo proceso de cambio institucional durante la última década del siglo XX, la democracia mexicana ha tenido altibajos, pero en ningún caso estos cambios representan un avance democratizador. Y tampoco constituyen un retroceso en una dirección autoritaria.

Sin embargo, el análisis constata que se han activado las estrategias políticas propias de la autocratización. Como lo muestra la literatura reciente, el riesgo de un retroceso democrático aumenta cuando llegan al poder políticos con rasgos autoritarios que promueven un discurso antagonista y polarizante, en el que se proclaman a sí mismos como los únicos representantes legítimos de la voluntad popular. Una vez en el poder, emprenden un ataque sistemático en contra de la oposición política, promueven cambios institucionales para aumentar su poder y

adoptan estrategias para controlar los contrapesos formales e informales (Juon y Bochsler, 2020; Levitsky y Ziblatt, 2018). En América Latina, como lo muestran Rhodes-Purdy y Madrid (2020), cuando esos políticos cuentan con el apoyo legislativo y electoral de un partido poco institucionalizado y con poca autonomía efectiva con respecto al presidente, es altamente probable que la democracia se vea amenazada.

En México, las condiciones asociadas al personalismo político que impulsa la autocratización se establecieron en 2018, con la llegada al poder de AMLO, un político caudillista y populista, y del partido fundado por él, Morena, el partido político mayoritario, pero poco institucionalizado y dependiente de su líder fundador. Este trabajo muestra que, bajo el gobierno de AMLO, las estrategias de legitimación han cambiado. Se pone menos énfasis en el apego a la legalidad que en las cualidades extraordinarias del líder, en su desempeño y su ideología: la “cuarta transformación”. Asimismo, los datos del V-Dem indican que, bajo el gobierno de la 4T, en comparación con todo el periodo democrático en el país, de 2000 a 2018 ha aumentado la polarización política y ha disminuido la disposición de los gobernantes a respetar contra-argumentos. En lo que respecta a la democracia electoral y la democracia liberal, se detectan cambios negativos en indicadores clave; a saber: la disposición del gobierno a garantizar la libertad de las organizaciones de la sociedad civil ha disminuido en el gobierno de AMLO. De la misma forma ha aumentado el esfuerzo gubernamental para censurar a los medios de comunicación. Los datos indican que la independencia de la Suprema Corte ha perdido terreno, al igual que la aplicación predecible y transparente de las leyes. El grado en que los integrantes del Poder Ejecutivo, empezando por el presidente, respetan la Constitución, ha continuado con una trayectoria negativa previa, pero ha alcanzado un punto inferior al que había en el año 2000. Dentro de ese conjunto de indicadores, destaca que la autonomía del INE es uno de los factores clave que le han dado estabilidad a la democracia mexicana.

En el presente análisis se omite discutir las implicaciones que pueden tener para la democracia las múltiples problemáticas por las que atraviesa el país. Desde las consecuencias sociales y políticas de la gestión de la pandemia de covid-19 a la violencia criminal y el creciente control territorial por parte del crimen organizado, pasando por la corrupción,

que sigue enraizada en todo el aparato público a pesar del discurso oficial. De igual forma, sería importante considerar el impacto que tiene el desmantelamiento de las capacidades de la administración pública promovida por esta administración, al igual que las consecuencias del rápido crecimiento de la militarización, no sólo en la Guardia Nacional o en las funciones de seguridad, sino también en la ejecución de proyectos de infraestructura y la administración pública. En un contexto como éste, en el que las problemáticas sociales de gobiernos anteriores parecen agravarse al mismo tiempo que surgen otras nuevas, es un hecho que la democracia mexicana está en riesgo.

Aunque pueden ser múltiples las causas que incrementan ese riesgo, en este trabajo se ha destacado una en particular, por su centralidad y relevancia: la voluntad del titular del Ejecutivo de fungir como la última instancia de decisión política y representación popular. Ciertamente, la composición de la Cámara de Diputados tras las elecciones intermedias de 2021 incrementa los costos de transacción política para efectuar cambios constitucionales, una vez que la coalición gobernante perdió escaños a pesar de retener la mayoría absoluta. No obstante, la voluntad presidencial de transformar el régimen persiste. Para lograr el cambio histórico al que aspira la 4T, las instituciones democráticas constituyen un obstáculo, en la medida en que la concepción de la soberanía popular de este régimen institucional no es uniforme ni puede ser representada por una sola persona. Por el contrario, la democracia es resultado de institucionalizar el pluralismo político, las libertades ciudadanas, la integridad de las elecciones y los equilibrios entre poderes del Estado.

Bibliografía

- Beetham, D. (2013), *The Legitimation of Power*, Palgrave-McMillan, Londres.
- Bermeo, N. (2016), "On Democratic Backsliding", en *Journal of Democracy*, vol. 27, núm. 1, Johns Hopkins University Press, pp. 5-19, recuperado de <<https://doi.org/10.1353/jod.2016.0012>>.
- Bolívar, R. (2017), "Movimiento de Regeneración Nacional: democracia interna y tendencias oligárquicas", en *Foro Internacional*, vol. LVII,

- núm. 2, El Colegio de México, pp. 460-489 recuperado de <<https://doi.org/10.24201/fi.v57i2.2385>>.
- _____ (2019), “Desdibujamiento ideológico y pragmatismo. Morena en la coalición Juntos Haremos Historia, durante el proceso electoral de 2018”, en *Revista Mexicana de Opinión Pública*, vol. 27, pp. 61-76, recuperado de <<http://dx.doi.org/10.22201/fcpys.24484911e.2019.27.65654>>.
- Bruhn, K. (2012), “‘To hell with your corrupt institutions!’ AMLO and populism in Mexico” en C. Mudde, y C. Rovira (eds.), *Populism in Europe and the Americas: Threat or Corrective for Democracy?*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 88-112.
- Casar, M. (2020), “La ilegalidad y el presidente”, en *Nexos*, recuperado de <<https://www.nexos.com.mx/?p=47085>>.
- Casar, M., y G. Carrasco (2020), “La ilegalidad presidencial en tiempos del coronavirus”, en *Nexos*, recuperado de <<https://www.nexos.com.mx/?p=48270>>.
- Collier, D., y S. Levitsky (1997), “Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research”, en *World Politics*, vol. 49, núm. 3, Cambridge University Press, pp. 430-451.
- Coppedge, M. (2012), *Democratization and Research Methods*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Coppedge, M., J. Gerring, C. Knutsen, S. Lindberg, J. Teorell, D. Altman, M. Bernhard, A. Cornell, M. Fish, L. Gastaldi, H. Gjerløw, A. Glynn, A. Hicken, A. Lührmann, S. Maerz, K. Marquardt, K. McMann, V. Mechkova, P. Paxton, D. Pemstein, J. von Römer, B. Seim, R. Sigman, S.-E. Skaaning, J. Staton, A. Sundtröm, E. Tzelgov, L. Uberti, Y. Wang, T. Wig, y D. Ziblatt (2021), “V-Dem Codebook v11.1”, Varieties of Democracy (V-Dem) Project, Suecia.
- Coppedge, M., J. Gerring, C. Knutsen, S. Lindberg, J. Teorell, N. Alizada, D. Ziblatt (2021), *V-Dem [Country-Year/Country-Date] Dataset v11.1*. Varieties of Democracy (V-Dem) Project.
- Coppedge, M., S. Lindberg, S. Skaaning, y J. Teorell (2015), “Measuring High-Level Democratic Principles Using the V-Dem data”, en *International Political Science Review*, vol. 37, núm. 5, pp. 580-593.
- Dahl, R. (1971), *Polyarchy: Participation and Opposition*, Yale University Press, New Haven.

- Del Tronco, J., y A. Monsiváis (2020), “La erosión de la democracia”, en *Revista de Estudios Sociales*, vol. 74, pp. 2-11, recuperado de <<https://doi.org/10.7440/res74.2020.01>>.
- Díaz, M., y A. Espejel (2018), “Militancia partidaria y toma de decisiones en el Movimiento Regeneración Nacional”, en *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, vol. 2, núm. 20, Sociedad Mexicana de Estudios Electorales, pp. 159-193.
- Doorenspleet, R. (2000), “Reassessing the Three Waves of Democratization”, en *World politics*, vol. 52, núm. 3, Cambridge University press, pp. 384-406.
- Gobierno de México (1992), *Cartilla Moral*, Secretaría de Educación Pública, México, recuperado de <<https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2019/01/CartillaMoral.pdf>>.
- Haggard, S., y R. Kaufman (2021), *Backsliding: Democratic Regress in the Contemporary World*, Cambridge University Press, recuperado de <<https://www.cambridge.org/core/elements/backsliding/CCD-2F28FB63A56409FF8911351F2E937>>.
- Hawkins, K., y C. Rovira (2017), “The Ideational Approach to Populism”, en *Latin American Research Review*, vol. 52, núm. 4, Latin American Studies Association, pp. 513-528. <<http://doi.org/10.25222/larr.85>>.
- Hellmeier, S., R. Cole, S. Grahn, P. Kolvani, J. Lachapelle, A. Lührmann, S. Maerz, S. Pillai, y S. Lindberg (2021), “State of the World 2020: autocratization turns viral”, en *Democratization*, vol. 28, núm. 6, pp. 1-22, recuperado de <<https://doi.org/10.1080/13510347.2021.1922390>>.
- Huntington, S. (1993), *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, vol. 4, University of Oklahoma Press, Oklahoma.
- Huq, A., y T. Ginsburg (2018), “How to Lose a Constitutional Democracy”, en *University of California, Los Angeles (UCLA) Law Review*, vol. 65, núm. 78, UCLA, California.
- Jee, H., H. Lueders, y R. Myrick (2019), “Towards a Unified Concept of Democratic Backsliding”, en *SSRN*, recuperado de <<https://www.readcube.com/articles/10.2139%2Fssrn.3374080>>.
- Juon, A., y D. Bochsler (2020), “Hurricane or Fresh Breeze? Disentangling the Populist Effect on the Quality of Democracy”, en *European*

- Political Science Review*, vol. 12, núm. 3, Cambridge University Press, pp. 391-408, recuperado de <<https://www.cambridge.org/core/journals/european-political-science-review/article/abs/hurricane-or-fresh-breeze-disentangling-the-populist-effect-on-the-quality-of-democracy/0DA616D3C82308A6AD94368FC1F85A4E>>.
- Kitschelt, H. (1992), "Political Regime Change: Structure and Process-Driven Explanations?", en *American Political Science Review*, vol. 86, núm. 4, pp. 1028-1034, recuperado de <<https://www.cambridge.org/core/journals/american-political-science-review/article/abs/political-regime-change-structure-and-processdriven-explanations/DEF7A574B75B129C48538DEFC85EB2E3>>.
- Kostadinova, T., y B. Levitt (2014), "Toward a Theory of Personalist Parties: Concept Formation and Theory Building", en *Politics and Policy*, vol. 42, núm. 4, pp. 490-512.
- Krauze, E. (2006), "El mesías tropical", en *Letras Libres*, recuperado de <<http://www.letraslibres.com/espana-mexico/revista/el-mesias-tropical>>.
- Levitsky, S., y D. Ziblatt (2018), *How Democracies Die*, Crown, Nueva York.
- Levitsky, S., y L. Way (2010), *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Linz, J. (1978), *The Breakdown of Democratic Regimes: Crisis, Breakdown, y Reequilibración*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore / Londres.
- Linz, J., y A. Stephan (1996), *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, John Hopkins University Press, Baltimore.
- Lipset, S. (1959), "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy", en *American Political Science Review*, vol. 53, núm. 1, American Political Science Association, pp. 69-105.
- López, A. (2017), *2018. La Salida. Decadencia y renacimiento de México*, Planeta, México.
- _____ (2019), "Discurso de Andrés Manuel López Obrador, presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en su primer año de gobierno 2018-2019", en *AMLO*, recuperado de <

- zobrador.org.mx/2019/12/01/discurso-informe-primer-ano-de-gobierno/>.
- _____ (2021), “Versión estenográfica de la conferencia de prensa matutina del presidente Andrés Manuel López Obrador”, en *AMLO*, recuperado de <<https://lopezobrador.org.mx/2021/06/14/version-estenografica-de-la-conferencia-de-prensa-matutina-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-551/>>.
- Lührmann, A., y S. Lindberg (2019), “A Third Wave of Autocratization is Here: What is New About It?”, en *Democratization*, vol. 26, núm. 7, pp. 1-19, recuperado de <<https://doi.org/10.1080/13510347.2019.1582029>>.
- Marcial, D. (2021), “La ofensiva de López Obrador contra la prensa enciende las alarmas de los organismos internacionales”, en *El País*, recuperado de <<https://elpais.com/mexico/2021-07-07/la-ofensiva-de-lopez-obrador-contra-la-prensa-enciende-las-alarmas-de-los-organismos-internacionales-empobrece-la-democracia.html>>.
- Meyenberg, Y., y J. Peschard (2021), “La democracia en riesgo. La erosión de la apertura informativa”, en *Estudios Políticos*, vol. 52, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), pp. 13-25, recuperado de <<http://dx.doi.org/10.22201/fcpys.24484903e.2021.52.78020>>.
- Monroy, J. (2018), “Andrés Manuel López Obrador promete auténtica democracia en su mandato”, en *El Economista*, recuperado de <<https://www.economista.com.mx/politica/Andres-Manuel-Lopez-Obrador-promete-autentica-democracia-en-su-mandato-20180611-0127.html>>.
- Monsiváis, A. (2019), “¿El renacimiento de México? Sobre descontento, populismo y democracia”, en G. Vidal (coord.), *La izquierda mexicana y el régimen político*, Itaca / Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), México, pp. 265-290.
- Morlino, L. (2011), *Changes for Democracy: Actors, Structures, Processes*, Oxford University Press, Oxford.
- Mudde, C., y C. Rovira (2013), “Exclusionary vs. Inclusionary Populism: Comparing Contemporary Europe and Latin America”, en *Government and Opposition*, vol. 48, núm. 2, pp. 147-174, recuperado de <<https://doi.org/10.1017/gov.2012.11>>.

- Munck, G. (2014), "What is Democracy? A Reconceptualization of the Quality of Democracy", en *Democratization*, vol. 23, núm. 1, pp. 1-26, recuperado de <<https://doi.org/10.1080/13510347.2014.918104>>.
- Murayama, C. (2019), "La captura del Congreso por Morena", en *Nexos*, recuperado de <<https://www.nexos.com.mx/?p=43100>>.
- O'Donnell, G., y P. Schmitter (1986), *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions About Uncertain Democracies*, John Hopkins University Press, Baltimore / Londres.
- Pemstein, D., K. Marquardt, E. Tzelgov, Y. Wang, J. Medzihorsky, J. Krusell, J. von Römer (2021), "The V-Dem Measurement Model: Latent Variable Analysis for Cross-National and Cross-Temporal Expert-Coded V-Dem Institute (Data)", *V-Dem Working Paper*, núm. 21, Varieties of Democracy Institute, Göteborg University.
- Pérez-Liñán, A., N. Schmidt, y D. Vairo (2019), "Presidential Hegemony and Democratic Backsliding in Latin America, 1925-2016", en *Democratization*, vol. 26, núm. 4, pp. 606-625, recuperado de <<https://doi.org/10.1080/13510347.2019.1566321>>.
- Przeworski, A. (1999), "Minimalist Conception of Democracy: A Defense", I. Shapiro, y C. Hacker (eds.), en *Democracy's Value*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 23-55.
- Rhodes-Purdy, M., y R. Madrid (2020), "The Perils of Personalism", en *Democratization*, vol. 27, núm. 2, pp. 321-339, recuperado de <<https://doi.org/10.1080/13510347.2019.1696310>>.
- Ruth, P. (2017), "Populism and the Erosion of Horizontal Accountability in Latin America", en *Political Studies*, vol. 66, núm. 2, pp. 356-375, recuperado de <<https://doi.org/10.1177/0032321717723511>>.
- Schedler, A. (2013), *The Politics of Uncertainty: Sustaining and Subverting Electoral Authoritarianism*, Oxford University Press, Oxford.
- SPIN Taller de Comunicación Política (2021), "Infografía #55", en *SPIN Taller de Comunicación Política*, recuperado de <<http://www.spintcp.com/conferenciapresidente/infografia-55/>>.
- Tannenberg, M., M. Bernhard, J. Gerschewski, A. Lührmann, y C. von Soest (2020), "Claiming the Right to Rule: Regime Legitimation Strategies from 1900 to 2019", en *European Political Science Review*, Cambridge University Press, pp. 1-18, recuperado de <<https://>>

www.cambridge.org/core/journals/european-political-science-review/article/claiming-the-right-to-rule-regime-legitimation-strategies-from-1900-to-2019/6394D262B708B6199B115DFFEE-11BE7C>.

- Vidal, G. (2020), “El nuevo presidencialismo mexicano y los votos de AMLO”, en *Argumentos*, vol. 91, Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), pp. 39-56.
- Waldner, D., y E. Lust (2018), “Unwelcome Change: Coming to Terms with Democratic Backsliding”, en *Annual Review of Political Science*, vol. 21, núm. 1, City University of New York, pp. 93-113, recuperado de <<https://www.jstor.org/stable/422412>>.
- Weber, M. (1964), *Economía y sociedad*, Fondo de Cultura Económica (FCE), México.
- Weyland, K. (2001), “Clarifying a Contested Concept: Populism in the Study of Latin American Politics”, en *Comparative Politics*, vol. 34, núm. 1, University of New York, pp. 1-22, recuperado de <<https://www.jstor.org/stable/422412>>.
- _____ (2013), “Latin America’s Authoritarian Drift: The Threat from the Populist Left”, en *Journal of Democracy*, vol. 24, núm. 3, pp. 18-32.

EL ELEFANTE MAÑOSO Y REUMÁTICO. ESTADO Y DEMOCRACIA EN MÉXICO

Godofredo Vidal de la Rosa

Introducción

En la teoría contemporánea del desarrollo político, la caracterización del Estado mexicano en términos de capacidades institucionales medias, es conceptual y empíricamente pertinente (Mazzuca y Munck, 2020), ya que presenta un cuello de botella: las instituciones estatales están atrapadas porque carecen de capacidades institucionales. Esta trampa del desarrollo político se asemeja a las trampas de desarrollo medio descritas por los economistas. El problema es cómo inducir desarrollo político, que es sinónimo de capacidades institucionales para la gobernanza, en condiciones internas y externas en rápida transformación. Este fenómeno político complejo ha sido bautizado como “el elefante mañoso y reumático”. Las causas son múltiples y diversas, y algunas están profundamente arraigadas en la cultura política y en las formas de dominación características del país: la transferencia de recursos gubernamentales, y por supuesto, la política misma.

En este trabajo se abordan de manera general las “trampas institucionales del Estado” mexicano, y en particular los límites del nuevo gobierno de la república, autodenominado “la Cuarta Transformación” (4T) o “el obradorismo”, para identificar el movimiento encabezado por el presidente López Obrador. El texto pone el énfasis en las rupturas

y las continuidades de este gobierno con los anteriores, y sus grietas y limitaciones.

El actual gobierno es singular por al menos tres razones: las características de su elección; la propuesta de un populismo político junto a una intensa política de propaganda, y las limitaciones institucionales de sus capacidades. El primer asunto, la singularidad de su ascenso, ha sido examinado muchas veces, y en él destacan los componentes de la crisis en la implosión del pacto político construido por el gobierno del presidente Enrique Peña Nieto (EPN). Se han señalado varios elementos importantes. En primer lugar, que la crisis final del pacto oligárquico que marcó al gobierno de EPN se remonta a la arquitectura de la coalición política —el Pacto por México— cuyos antecedentes se remontan a la formación del régimen en las últimas cuatro décadas. En ese sentido, la crisis final del sexenio es la conclusión de un ciclo de dominación duradero.

Una tesis sugerente es que la victoria electoral de Andrés Manuel López Obrador (AMLO) no es un corolario inevitable de la crisis del ciclo de dominación, que por simplificación se ha llamado “pacto neoliberal” (aunque esta locución no es del todo exacta). El ascenso de AMLO tiene antecedentes en una larga trayectoria de construcción de un partido-movimiento opositor, que se articuló en el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y culminó en el Movimiento Regeneración Nacional (Morena), así como en las tres campañas electorales emprendidas por AMLO. En éstas se conjugó un “clivaje” electoral, también llamado voto duro de AMLO, que se acerca a los 15 millones de electores, aproximadamente una quinta parte del padrón electoral. En la tercera elección, victoriosa, AMLO obtuvo los votos equivalentes a un poco más del 30% de la lista nominal de electores, y más de 50% de los votos emitidos (Vidal, 2019).

En la época moderna, de competencia electoral efectiva, es la mayor victoria lograda por un contendiente. Gran parte de los votos obtenidos provino de electores leales durante la larga carrera del candidato AMLO, pero al menos la mitad fueron votos de rechazo episódico o votos de castigo al *establishment* político representado por los partidos tradicionales, como el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido Acción Nacional (PAN) (Vidal, 2019). Esa masiva votación representó una base

electoral heterogénea y fluctuante que generó la mayor catarsis electoral antisistema en la historia moderna de México. A partir de una lectura probablemente apresurada del apoyo logrado a través de los votos, el nuevo gobierno enarboló una campaña que anunciaba cambios trascendentales, incluido el cambio de régimen. Para ello adoptó, en parte por vocación y en parte por oportunidad, una agenda de concentración de poder político presidencialista inusitadamente ambiciosa.

Pero el tercer rasgo de la victoria de AMLO está en las limitaciones de sus capacidades efectivas para gobernar —las cuales no dependen de su índice de popularidad— en dos dimensiones: las capacidades para abordar los problemas del Estado mexicano, y los límites para crear y estabilizar un nuevo régimen, a partir de una variante recargada del presidencialismo mexicano.

A partir de estas tres singularidades se formula la tesis que indica que se restaura un presidencialismo fuerte con altos índices de aceptación popular, pero sin la capacidad para edificar las bases de un nuevo régimen político, ni para reformar las bases institucionales del elefante mañoso y reumático, como el mismo López Obrador bautizó la condición institucional del Estado mexicano.

La crisis del régimen

Este largo periodo de ascenso y crisis de la democratización “neoliberal” consta de tres etapas: salinismo o inicialización; alternancia, caracterizada por los gobiernos de Vicente Fox y Felipe Calderón, y atrofia, en el gobierno de Peña Nieto (Vidal, 2020). Todas estas variantes son una ramificación del presidencialismo autoritario y, al mismo tiempo, un esfuerzo por generar (en plena crisis de gobernabilidad) alternativas a la versión mexicana de los regímenes burocráticos autoritarios.

Las fuerzas políticas endógenas de la democratización se localizan en el imperativo de la gobernanza en un entorno de cambios mundiales (el fin de la Guerra Fría y el reacomodo de la geopolítica regional de Estados Unidos conocida como “Consenso de Washington”); ello sugiere que la democratización del régimen representó una reconfiguración político-oligárquica con la introducción del bipartidismo, representado

por el PRI y del PAN, y posteriormente el multipartidismo (que fue, *de facto*, un tripartidismo con la inclusión del PRD) (Vidal, 2020a).

Este proceso, sobre todo en la etapa panista, establece un tipo de presidencia acotada con base en gobiernos divididos; de ahí que mostrara una debilidad básica a la hora de lograr acuerdos sobre los temas fundamentales de la agenda del Estado. Ello condujo al presidencialismo recargado en la administración de Peña Nieto. A pesar de tener mayoría en ambas cámaras legislativas, ése gobierno consideró necesario un pacto oligárquico —El pacto por México— para impulsar una serie de reformas “estructurales” (Elizondo, 2017). Dado que la implosión de este pacto oligárquico es el antecedente del ascenso de la 4T, conviene poner atención a las fuentes de su debilidad.

Desde la década de los 70 del siglo pasado el régimen ha transitado por una sucesión de reformas políticas limitadas con diferentes metas. Pero hasta la década de los 90 se toma en serio la tarea de “democratizar” al sistema político. Varios factores inducen a éstas decisiones en la clase política: 1) la necesidad de legitimar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte ante el público estadounidense; 2) las presiones internas (aunque no persigan deliberadamente la introducción de una democracia liberal explícita, generaron tensiones por la insurgencia del Ejército Zapatista de Liberación Nacional —EZLN— en el estado de Chiapas), y las necesidades pragmáticas de establecer nuevos pactos formales e informales en las elites políticas, y 3) la formación de una oposición electoral de izquierda, construida sobre la fusión de disidentes priistas y militantes de la izquierda socialista. La coyuntura crítica de mediados de los años 80 dio origen a reformas institucionales genéricamente conocidas como “la transición” y a una agenda parcial de reformas del Estado (Valencia, 2008).¹

En primer lugar, se instaló un sistema electoral autónomo del gobierno, a fin de lograr imparcialidad en la competencia, y a partir de ello se institucionalizó un sistema tripartito (básicamente) con un partido dominante. Una segunda consecuencia fue que, si bien legalmente el

¹ Una propuesta disidente fue elaborada por el diputado Porfirio Muñoz Ledo (2001), la cual terminó relegada.

régimen es multipartidista, dio paso a un régimen dominado por tres partidos nacionales con un partido preponderante (el PRI) que mantuvo un dominio en votación, un control territorial (gobiernos subnacionales), un control de las cámaras legislativas y una capacidad de veto de las decisiones del Ejecutivo, independientemente de qué partido ostentaba el cargo, seguido por el PAN, de centro derecha, y en un lejano tercer lugar, el partido de centro-izquierdista, el PRD. El cambio de régimen hacia el tripartidismo con dominancia del PRI tiene implicaciones importantes en el funcionamiento del régimen, y es un atributo sustantivo de la “democratización”. En tercer lugar, una consecuencia directa del nuevo régimen de partidos fue la aparición de los llamados “gobiernos divididos” (Casar, 2013; 2015), no sólo porque ha habido dos gobiernos federales de oposición (en 2000, y 2006) sino porque ello ha afectado la distribución a nivel sub-nacional de las gubernaturas y municipios del país

Los “gobiernos divididos” muestran una situación donde el gobierno requiere pactar, formal o informalmente, con fuerzas políticas partidistas, en orden de avanzar en su agenda de gobierno. Dado que el fiel de la balanza era el PRI, todo gobierno dependió de la aquiescencia o poder de veto priista, pero también se requería “pactar” coaliciones con la oposición. La ventaja de un sistema tripartidista, con poder de veto estratégico, le permitió al PRI restaurar la legitimidad del sistema político al introducir “elecciones” competitivas, creíbles, que permitían la “alternancia” y un grado de competencia intensa por puestos de gobierno federal y subnacional (Loza y Méndez, 2016). A partir de la elección (intermedia) de 1997, y hasta 2012, ningún presidente contó con una mayoría (50% + 1) en la Cámara de Diputados. La distribución del poder político por vías electorales no sólo se refleja en la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo. A nivel sub-nacional, el número de gobernadores por cada partido y el número de presidencias municipales se constituyó como un segundo piso de distribución de puestos públicos mediante prácticas clientelares alejadas del servicio profesional de carrera. Un problema central que se hizo evidente es que esos mecanismos son parcialmente “discrecionales”, no auditables, excepto por la misma Secretaría de Hacienda (SHCP). A pesar de la creación o renovación de instrumentos de auditoría horizontal y vertical, como la Auditoría Superior de la Federación (ASF), la Secretaría de la Función Pública (SFP)

y el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), la opacidad en el manejo de recursos públicos en los niveles subnacionales de gobierno aumentó drásticamente. Esto resultó en el uso de recursos no auditables o discrecionales para fines indiscernibles (aunque en ocasiones reportajes periodísticos hicieron visible para el público el uso para financiar las campañas políticas federales). Aun cuando existe una institución especializada en esa auditoría, se ha mostrado incapaz de cubrir la magnitud de operaciones y recursos (Instituto Mexicano para la Competitividad [IMCO], 2017).

La instrumentación de la transición del gobierno de partido único al tripartidista, con poder de veto del PRI, fue la creación del Instituto Federal Electoral (IFE, que a partir de 2014 se llama Instituto Nacional Electoral [INE]). El IFE se transformó en INE por las deficiencias de los Institutos Electorales Estatales. Sus funciones son: elaborar el padrón; el registro de votantes, y la regulación y el financiamiento de las campañas, entre otras. El financiamiento público se rige por una regla de 1/3 de la bolsa a los partidos contendientes, y el resto según el porcentaje de votación obtenido (no sobre el porcentaje de votos sobre el padrón), lo que aumenta los beneficios marginales por cada voto no emitido. Así pues, el costo del voto per cápita en México se convirtió en el más alto de América Latina. Dos fenómenos son reconocibles como resultado de esta fórmula: los partidos son instituciones poco representativas y confiables, organizadas en un sistema tripartidista con básicamente dos partidos de cobertura nacional (el PRI y el PAN) y un partido de izquierdas (el PRD) en un lejano tercer lugar nacional. Otros aspectos del régimen tuvieron cambios funcionales que permitieron la preservación de un sistema “corporativista” en las negociaciones entre los agentes del capital y los sindicatos (Bensunsán y Middlebrook, 2013).

El corporativismo que fundamentó el dominio del PRI durante más de medio siglo, mostró una erosión que condujo a su “modernización”, pasando de un corporativismo basado en el control sindical de los obreros, los campesinos y un pacto informal con los empresarios, a un régimen que el Banco Mundial caracterizó como “capturado” por poderes fácticos empresariales, sindicales y corporativos (Banco Mundial, 2007). El informe citado, de expertos del Banco Mundial, señalaba las dificultades de emprender reformas económicas o políticas bajo estas condiciones de con-

centración no democrática —a lo que denominó “democracia parcial”— del poder político y de acceso privilegiado a los recursos del Estado.

La atrofia estatal

Este apartado examina dichas reformas sobre la proposición de que los arreglos políticos básicos desde las cuales se implementó la “reforma neoliberal” del Estado, generaron diversos focos de atrofia estatal. El Estado mexicano, previo a las reformas analizadas, fue caracterizado como populista, según sus coordenadas económico-políticas (Bazdresch y Levy, 2007), en concordancia con la agenda del “Consenso de Washington”. Esta agenda se centra en tres grandes “reformas” estatales: la seguridad, la educación —sobre éstas ha habido un consenso duradero de que el país tiene graves debilidades—, y la reforma de la política económica, que se ha mantenido y reforzado hasta el actual gobierno de López Obrador, que acepta los términos de la transformación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en un Tratado de Comercio México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC).² Básicamente esta macro-reforma del Estado, llamada genéricamente neoliberal, se caracteriza no sólo por la liberalización sino por la ausencia de un enfoque estratégico, lo cual es típico de los países de América Latina y contrasta con los países de reciente industrialización asiáticos (para el caso mexicano véase Esquivel, 2014; Serrano y Bulmer-Thomas, 1998).

El nuevo arreglo en la división de poder electoral dio paso a la construcción de un consenso básico en la agenda de las reformas “neoliberales” entre el PRI y el PAN (Laurell, 2015; Elizondo, 2017; Petersen, 2016). La justificación política de la reforma del régimen en el periodo que examinamos ha sido la de facilitar la concertación en la toma de decisiones críticas para las reformas “estratégicas” del Estado mexicano en la era neoliberal. La paradoja fundamental de un régimen comprometido con reformas estructurales que es incapaz de ejecutar debido a la opacidad, la

² Ni para los Estados Unidos ni para Canadá se trata de un “Tratado”, con connotaciones de acuerdo estatal, sino un acuerdo.

ineficiencia y la corrupción, es central en este trabajo.³ Siguiendo algunas líneas argumentales básicas sobre el problema estratégico de la gobernanza del Estado moderno, se aprecia una tensión entre las políticas “neoliberales” y la democratización en que las políticas neoliberales disminuyen la capacidad estatal para interferir en la economía de mercado. Sin embargo, no hay motivo para suponer que la doctrina neoliberal requiere un Estado atrofiado. Los costos que imponen instituciones ineficaces y atrofiadas a la actividad económica han sido motivo de las críticas de las instituciones financieras internacionales a los diversos gobiernos mexicanos. Instituciones políticas deficientes y corrompidas no sólo obstaculizan las políticas neoliberales, sino cualquier política de desarrollo. Un examen de las transformaciones estatales mexicanas muestra que las reformas políticas introdujeron incentivos perversos a las políticas públicas y a las burocracias gubernamentales. Debe destacarse que se reforzaron los rasgos “patrimonialistas” de la política mexicana. La “burocracia de baja confianza” mexicana es opaca e ineficiente (Peeters *et al.*, 2018), y ha crecido después de cada competencia electoral, lo que sugiere la existencia de un “ciclo político” patrimonial que ha “inflando la nómina”. El crecimiento de la burocracia ha sido reportado como una causa del incremento de la “corrupción”, lo que ha hecho subir los costos de los trámites: 82.2% de las empresas reportan actos de corrupción en la realización de trámites gubernamentales, lo que afecta en mayor medida a la microempresa (Instituto Nacional de Estadística y Geografía [Inegi], 2016).

³ La relación entre la calidad democrática y la calidad de la gobernanza es una relación compleja y se disponen de análisis cuantitativos, que son escasos para el caso mexicano. El deterioro de calidad de la gobernanza ha sido observado en el crecimiento del “mercado de plazas públicas” que ha acompañado las alternancias partidistas en los gobiernos federales y sub-nacionales. Un reporte dado a la luz pública, elaborado por la empresa Consultores Internacionales S.A.: “Qué gordo es mi gobierno”, señala el crecimiento de las contrataciones en la burocracia federal en el periodo: “entre los años 2000 y 2012 el gasto devengado en servicios personales en todos los órdenes y niveles de gobierno creció 141.6% en términos nominales. A su vez, en las entidades federativas y los municipios el gasto creció 152% en igual periodo, y en los llamados Ramos Autónomos, que incluyen los poderes Judicial y Legislativo, así como el Instituto Federal Electoral (IFE) y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), creció 283.7% en los mismos términos” (Notimex, 2013).

TABLA 1
BTI Índice de Transformación Democrática

| <i>País</i> | <i>2006</i> | <i>2016</i> | <i>Tendencia 06-16</i> |
|---------------|-------------|-------------|------------------------|
| Uruguay | 7.9 | 7.6 | -0.3 |
| Chile | 9.1 | 8.8 | -0.3 |
| Costa Rica | 9.4 | 9.2 | -0.2 |
| Brasil | 7.9 | 8 | 0.1 |
| Panamá | 7.6 | 7.6 | 0.0 |
| Jamaica | 8.7 | 8.3 | -0.4 |
| El Salvador | 7.4 | 7.3 | -0.1 |
| Perú | 6.9 | 6.6 | -0.3 |
| Argentina | 7.9 | 7.6 | -0.3 |
| Colombia | 5.9 | 6.6 | 0.7 |
| Bolivia | 6.8 | 7.3 | 0.5 |
| R. Dominicana | 7.3 | 7.1 | -0.2 |
| México | 7.6 | 6.3 | -1.3 |
| Paraguay | 6 | 6.8 | 0.8 |
| Honduras | 6.8 | 6.6 | -0.2 |
| Ecuador | 6.2 | 5.5 | -0.7 |
| Nicaragua | 6.6 | 5.6 | -1 |
| Guatemala | 5.7 | 5.2 | -0.5 |
| Cuba | 3.4 | 3.7 | 0.3 |
| Venezuela | 5.2 | 4 | -1.2 |

Fuente: Elaboración propia con datos de BTI.

La calidad de la gobernanza es una dimensión crítica de la evaluación de un régimen político. La calidad del régimen político mexicano ha sido evaluada a través de tres décadas por indicadores del desempeño de funciones básicas tanto políticas como administrativas. En el último tramo del periodo se ha observado un deterioro sensible. Uno de los informes más confiables, tanto en el mundo académico como en el gubernamental y empresarial, es el *Bertelsmann Stiftung's Transformation Index (BTI)* (tabla 1). Este informe examina el comportamiento de 10

indicadores. La tabla 1 muestra los índices compuestos para América Latina entre 2006 y 2016: México es el país latinoamericano que mayor retroceso experimenta. En general, en la muestra de 20 países hay un estancamiento de la calidad democrática en un promedio de -0.29, en tanto que México muestra un retroceso de -1.3, un retroceso cuatro veces mayor que el promedio general. Puede señalarse que los países étnica y socioeconómicamente desiguales, son los que menos avance tienen, mientras que los países pequeños, étnicamente homogéneos y desigualdades sociales atenuadas, son los que tienen mayores avances. México es un caso extremo de la muestra, sólo superado por la fractura democrática en Venezuela. Un régimen democrático debe satisfacer, además de las demandas ciudadanas de representación, el voto libre y secreto, el derecho a la información, las exigencias de un gobierno mínimamente eficaz, y la transparencia, entre las principales características que definen los criterios para evaluar la calidad democrática (Morlino, 2014). La ausencia de autocontroles, como la rendición de cuentas y mínimos criterios de racionalidad gubernamental, no son satisfechos. La tabla 1 muestra este retroceso de manera general.

Rendición de cuentas y transparencia

La rendición de cuentas siguió siendo el talón de Aquiles del régimen político, a pesar de la creación de organismos para la auditoría (Vidal, 2007). Una serie de iniciativas parciales se emprendieron —con miras a fortalecer la Auditoría Superior de la Federación, dependiente del Poder Legislativo— para examinar los gastos federales, aunque no tenían la facultad de penalizar o iniciar juicios legales cuando encontraran irregularidades. La creación del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) como organismo autónomo permite el acceso ciudadano a la información oficial, pero las restricciones legales agrupadas en el rubro indefinido de “seguridad nacional” limitaron de origen su alcance. La iniciativa llamada Ley de

Seguridad Interior,⁴ restringe aún más la discrecionalidad gubernamental para permitir el acceso a la información, y admite la intromisión militar en actividades civiles bajo la etiqueta amplia de “seguridad nacional” (México Evalúa, 2018; Fundar, 2017). La descentralización, sin los adecuados mecanismos de rendición de cuentas, ha contribuido al alza de la “corrupción” (Nieto, 2011), aunque la descentralización es un componente *teóricamente* positivo del desarrollo, en la medida en que atenúa la gran concentración de poder en el Ejecutivo federal y lo devuelve a los estados de la federación.

La corrupción en el sector público se asocia directamente a las características de la organización del Poder Judicial (Buscaglia y Thomas, 1997; Buscaglia, 2013). Entre los países de ingreso medio-alto, a los que pertenece México según la clasificación del World Justice Project (WJP), Costa Rica obtuvo el primer lugar en Estado de derecho; nuestro país se encuentra en la posición 34 de 36, sólo por encima de Turquía y Venezuela (WJP, 2018). El *think tank* empresarial IMCO reporta lo siguiente:

Según el Banco de México, la corrupción en el país representa cerca del 9% del producto interno bruto (PIB). Y de acuerdo con datos del Inegi, la corrupción pública, a nivel nacional alcanzaría \$ 347 mil millones de pesos, equivalentes al 2% del PIB (2013). El Banco Mundial estimó que la corrupción cuesta a México el equivalente a 9% de su PIB y 80% de la recaudación de impuestos federal. Forbes coincide con el 9% (2014) y el Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP) la sitúa en 10% (2015) (Casar, 2015: 42).

Aunque desde 2018 a la fecha no hay informes completos sobre la “corrupción” política (como existieron durante el sexenio de EPN) que indiquen un avance o retroceso en su combate, la política del gobierno de AMLO ha privilegiado la persecución selectiva antes que la consolidación de instituciones anticorrupción. En un aspecto crítico, el gobierno de López Obrador ha abierto la puerta a una mayor corrupción pública al favorecer los contratos del sector público por medio de asignaciones directas (IMCO, 2021).

⁴ Recuperado de <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSInt_300519.pdf>.

Estado “capturado”

El elefante mañoso y reumático es un elefante “capturado” en muchas funciones básicas. Hace una década y media se publicó, con el auspicio del Banco Mundial, un informe titulado *Gobernabilidad democrática en México: más allá de la captura del Estado y la polarización social* (2007). En dicho informe se reportaban cuestiones importantes relacionadas con la baja capacidad estatal y la atrofia institucional para implementar adecuadamente, con mínimos estándares de eficiencia y transparencia, un conjunto de políticas públicas: educación, telecomunicaciones y energía. Introduciendo el término “captura”—tomado de la teoría económica de la regulación— el reporte observó una tendencia del Estado mexicano en sus diversas instancias a ser “capturado” por grupos particulares. El fenómeno de “captura” difiere del cohecho en que, aun cuando pueden considerarse formas de corrupción, la primera se refiere a instituciones, sus reglas y a la capacidad de grupos privilegiados para influir en los resultados. El cohecho, que se asocia con la corrupción política común, se refiere a la capacidad de actores particulares de afectar decisiones particulares (asignación de contratos es la más común en México). No obstante, los casos de “captura sistémica” son mucho más complejos de documentar. Un tipo de “captura sistémica” que es un sinónimo de pérdida de autonomía estatal, es la *captura plutocrática*, donde el Estado atiende preferentemente las demandas de los representantes organizados del capital (*lobbies*), sacrificando las posibilidades de determinar el interés público potencial; este tipo de “captura” de las instituciones públicas es decisivo para el progreso o la regresión democrática general, y empieza a ser observado por organismos financieros internacionales, agencias calificadoras y, más recientemente, proyectos de investigación académica.

La *captura clientelar* es una variante donde el “cliente” (una corporación, un cartel económico, un sindicato o una organización política) domina al “patrón” (la agencia de gobierno, el comité legislativo), condicionando su lealtad a flujos continuos o arbitrarios de recursos (como el caso de los grandes sindicatos “de Estado”, como documenta el reporte citado del Banco Mundial en el caso del sindicato de profesores o el de trabajadores de la empresa Petróleos Mexicanos [Pemex]) (Banco Mundial, 2007). Estos últimos se identifican selectivamente con los

obstáculos a las reformas estructurales “neoliberales”, aunque en general son obstáculos a cualquier intento de modernización estatal. Los casos de la regulación estatal en comunicaciones han sido documentados como un caso arquetípico de captura plutocrática (Sosa, 2016). En los esfuerzos por consolidar la rectoría estatal en el sector energético, se han aumentado las cargas fiscales para mantener a flote a las empresas Pemex y Comisión Federal de Electricidad (CFE), y se han incrementado las barreras a competidores y tecnologías alternativas; asimismo, se han creado barreras a la transparencia abriendo así la puerta a la corrupción que, paradójicamente, busca combatir (Méndez, Lendo, y Flores, 2021).

La erosión de la ley y del orden

Algunos académicos estadounidenses sugirieron que el Estado mexicano ha caído en la categoría de “Estado fallido”. (Grayson 2011; Nava, 2011). La expresión se refiere a la pérdida de capacidades vitales, como la de garantizar una mínima protección a la vida, propiedad y seguridad de sus ciudadanos. En México, este proceso se debe al ascenso del crimen organizado y a su control territorial para la distribución de drogas en vastas zonas y municipios del país, paralelamente al colapso de las capacidades coercitivas y legales del Estado para enfrentar el problema con medios policiacos.

Aunque el vínculo estructural “desigualdad socioeconómica-criminalidad” es poderoso para explicar la tendencia general (Enamorado *et al.*, 2016), el vínculo corrupción política-crimen organizado ha sido el más explorado a la hora de examinar el doble proceso “local” de éxito del crimen organizado y el colapso del aparato policiaco (Davis, 2006). El uso creciente de fuerzas militares en las tareas de seguridad interna ha obedecido a la ineficacia y a la corrupción de las agencias policiacas. A pesar de numerosas iniciativas para crear policías a nivel federal y local profesionales, estas iniciativas se han encontrado con obstáculos insalvables. El vacío generado por las deficiencias del aparato policiaco ha sido aprovechado rápidamente por el crimen organizado. Existen numerosos estudios de caso que describen relaciones entre la lucha de partidos por puestos de elección popular y el ascenso de las bandas criminales. Por

un lado, el dinero ilegal ha financiado campañas y candidatos; por otro, las extorsiones a las autoridades locales se han vuelto rutinarias (Trejo y Ley, 2016; Trelles y Carreras, 2012). Estudios descriptivos (Benítez, 2012, 2015; Ponce, 2016; Sandoval, 2015) muestran una condición de penetración regional del crimen organizado (que incluye, según reportes, hasta el 25% de los municipios). Se ha estimado que el “crimen organizado” representa, entre pérdidas de las actividades legales y beneficios ilegales, 18% del PIB (Calderón *et al.*, 2013). Tres décadas para profesionalizar y depurar los aparatos policíacos no han sido suficientes.

En una perspectiva más general, de acuerdo con un reporte del *WPJ*: “México se ubica en el lugar 92 de 113 países evaluados en el Índice de Estado de Derecho 2017-2018” (WPJ, 2018), México cayó cuatro posiciones respecto al mismo índice de 2016. A nivel global, el estudio indica que los derechos fundamentales y los límites al poder gubernamental se debilitaron en este periodo, 14 puntos netos perdidos en este *ranking* por las 30 repúblicas de Latinoamérica y el Caribe.

El informe de la Corporación Latinobarómetro de 2017 muestra que la policía en México es la institución que recibe menos confianza de la ciudadanía, con una aprobación de 21% de la muestra, por debajo de la media latinoamericana, que es de 35% (Latinobarómetro (2022) con datos del año 2017: 23). La “militarización” de las tareas policíacas o de seguridad interior ha involucrado a las fuerzas armadas en actividades policíacas, afectando su organización y perspectiva estratégica (Astorga, 2015; Sandoval, 2000; Benítez 2012; 2015). Aunque las fuerzas armadas son una institución en que los mexicanos confían, debido particularmente a la eficiencia y cobertura del Plan de Auxilio a la Población Civil (PDN III), el uso de militares en combate en zonas pobladas ha generado denuncias de abusos ilegales de la fuerza que deterioran las relaciones entre civiles y militares. La Ley de Seguridad Interna, aprobada en el mes de noviembre de 2018, creó la Guardia Nacional (en términos similares a la iniciativa fallida de EPN de crear una Gendarmería Nacional), la cual busca reglamentar las acciones castrenses en conflictos civiles, en un rango muy amplio que va del combate directo a la prevención del delito. Esta ley está en la misma frecuencia que iniciativas similares en Brasil y Argentina, países que activan un proceso genérico de “militarización” de la acción policíaca. La impunidad en la violación al Estado de

derecho es altamente tolerada tanto en el ámbito de los delitos políticos como en el ámbito criminal, con notorias fallas en el sistema fiscal y judicial (LeClercq y Rodríguez, 2017).

La rama judicial del Estado mexicano recibió poca atención en las reformas políticas durante el largo periodo de la democratización. Aunque hubo una serie de cambios legales y administrativos, el sistema legal sigue siendo uno de los factores de mayor desconfianza entre la ciudadanía, apenas por encima de la confianza casi nula en las policías y los partidos políticos. La reforma al Poder Judicial en 1994 disminuyó el número de ministros, de 26 a los actuales 11. La iniciativa de 2016 para crear una Fiscalía General de la República, independiente del Poder Ejecutivo, motivó un alto grado de participación crítica de organizaciones civiles en discusión y finalmente implementación, logrando un consenso en la necesidad de independizar la procuración de la justicia en manos del Ejecutivo, en un organismo independiente y transparente (México Evalúa, 2016; Fundar, 2017). La propuesta de un “fiscal independiente” no fue recibida positivamente ni por el presidente Peña Nieto ni por el presidente López Obrador. El indicador crítico, socialmente visible de la disfuncionalidad del sistema judicial, es la impunidad: un estudio reporta que México ocupa el cuarto lugar a nivel mundial y el número uno en el continente americano en incapacidad de perseguir y castigar delitos, con un 99.3% de tasa de impunidad (LeClercq y Rodríguez, 2017).

La sociedad civil bloqueada

El aspecto más diferenciado de la democracia mexicana respecto a los países sudamericanos es la importancia marginal de la ciudadanía en el diseño institucional. La reforma política no incluyó mecanismos específicos en el diseño institucional para responder a la participación ciudadana, a despecho de que se ha observado lo siguiente:

Los datos muestran que la competencia electoral no tiene efectos en el rendimiento de los gobiernos municipales. De aquí la sugerencia de que la calidad de los gobiernos municipales depende del proceso de dominación patrimonialista, de la cooperación y confianza de los ciudadanos, de

la relación entre liderazgos políticos y sus seguidores, y de la expectativa de permanencia de canales de distribución clientelares (Cleary, 2007: 283; traducido por el autor).

Esta observación contrasta con el déficit de mecanismos institucionales de democracia directa para la participación electoral y no-electoral (Olvera, 2001; 2010; 2016; Isunza y Hevia, 2006). La abstención de votar es elevada y existen fuertes desincentivadores para ejercer el voto, como la coacción de mecanismos clientelares. Los movimientos sociales han sido ampliamente examinados (Cadena-Roa, 2016) y representan un conjunto de prácticas culturalmente arraigadas en la sociedad. Como ha observado Cleary (2007; 2010), estos movimientos toman la ruta de la presión —legal e ilegal— a través de bloqueos de vías e instalaciones públicas como un modo efectivo de que la clase política reaccione ante la posibilidad de una exhibición pública en los medios masivos. Pero debe advertirse que no generan una cultura de la participación legal y de promoción de derechos civiles. Su eficacia para lograr respuestas inmediatas gubernamentales ha sido aprendida por generaciones (de hecho, ha generado una industria de gestores y “caciques” rurales y urbanos que viven de la extorsión y las rentas que produce su capacidad de extorsionar a las instituciones).

En general, la situación mexicana es mucho más atrasada que el resto de América Latina en lo que se refiere a establecer mecanismos institucionales de conversación entre demandas y respuestas institucionales.

La opinión pública es una fuerza poderosa para influir en la clase política y en las agendas públicas. Sin embargo, la alta tasa de asesinatos de periodistas afecta dramáticamente esta capacidad, aunque la diseminación de redes digitales ha permitido un clima de opinión “instantáneo” al que el gobierno teme, más que atiende. La baja densidad de organizaciones civiles autónomas es un rasgo distintivo que contrasta con su auge en países como Brasil, Chile o la India, debido a las dificultades y costos en tiempo y recursos monetarios para instalar una organización no gubernamental (ONG) (tabla 2). Sin embargo, algunas ONG han logrado un impacto positivo, como el *think tank* empresarial IMCO, y ONG como México Evalúa (subsidiaria de IMCO) y Fundar. El sistema político mexicano muestra un gran déficit en la institucionalización de mecanismos legales de democracia participativa en los niveles federal, estatal y municipal de gobierno.

TABLA 2
Organizaciones de la Sociedad Civil en el mundo (comparativo)

| <i>Comparativo: OSC en diversos países</i> | <i>Núm. de OSC</i> | <i>Población</i> | <i>OSC por cada 10 mil habitantes</i> | <i>Núm. de habi- tantes por OSC</i> |
|--|--------------------------------|------------------|---|---|
| Estados Unidos | 2 000 000 | 307 212 123 | 65.1 | 153.6 hab./OSC |
| India | Entre 1 200 000 y 1 500 000 | 1 166 079 217 | 10.3 | Entre 971.7 y 777.3 hab./OSC |
| Brasil | 338 000 | 198 739 269 | 17.0 | 587.9 hab./OSC |
| Argentina | 120 000 | 40 913 584 | 29.3 | 340.9 hab./OSC |
| Chile | 106 000 | 16 601 707 | 63.8 | 156.6 hab./OSC |
| México | 19 428 | 111 211 789 | 1.7 | 5 724.3 hab./ OSC |

Fuente: Ablanedo (2009: 6), con datos del John Hopkins University Center for Civil Society Studies.

El indicador de confianza ciudadana es interesante. En cuanto al apoyo ciudadano a la democracia, “la mayor pérdida se produce en México con 10 puntos porcentuales menos que en 2016, llegando a 38 % en 2017, con un máximo de 59 % en 2005” (Latinbarómetro [2022] con datos del año 2017: 12). Otros estudios refuerzan la tendencia (Romero, Pará y Zechmeisters, 2015; véase también Cantú y Hoyo, 2017). La baja confianza en las instituciones y los gobiernos se refleja en la predisposición a recursos autoritarios para resolver los problemas de la corrupción y violencia. Romero León *et al.* (2015: 161) comentan al respecto:

Ante mucha corrupción, el porcentaje que justifica un golpe de Estado fluctúa entre 40 y 60 % con su punto más alto en 2010 y el más bajo en 2012, aunque este vuelve a incrementar en 2014. Finalmente, ante mucha delincuencia, la justificación de un golpe de Estado se mantiene alrededor de un 60 % entre 2006 y 2010. A partir de 2010 la tendencia va en declive hasta llegar a un 48 % en 2014.

TABLA 3
*Probabilidad de estar a favor de un golpe
 de Estado militar ante mucha delincuencia*

| <i>México 2014</i> | <i>Porcentaje</i> |
|-------------------------|-------------------|
| Educación baja | 48.0 |
| Educación alta | 38.8 |
| 1er quintil de ingreso | 53.0 |
| 2do quintil de ingreso | 43.7 |
| No fue víctima | 46.2 |
| Víctima de delincuencia | 54.9 |

Nota: Los datos son predicciones del modelo para cada escenario manteniendo el resto de variables constantes en su media

Fuente: Elaboración propia con base en Romero *et al.* 2015: 161.

En lo relativo al resto del continente, los datos muestran que en 2014 México fue uno de los países con mayor apoyo a un hipotético golpe de Estado ante un escenario de mucha delincuencia. En México, al igual que en Jamaica, Paraguay y Guyana, aproximadamente la mitad de los encuestados respondieron que sí justificarían al arribo de militares al poder por un golpe de Estado ante mucha inseguridad. Aproximadamente la mitad de los mexicanos opinan que una medida de mano dura sería justificada ante mucha corrupción. Dicho esto, México otra vez se posiciona entre los primeros países con mayor proporción de justificación, junto con Paraguay, Nicaragua y Perú (Romero *et al.*, 2015). Esta cifra duplica el apoyo a la intervención militar entre el público estadounidense (tabla 3).

El triunfo del presidencialismo populista tardío

Durante los pasados 30 años se construyó un régimen con un presidencialismo parcialmente acotado por la competencia electoral y por el paulatino fortalecimiento del Legislativo como contrapeso. Los resultados numéricos de la elección de julio de 2018 cambiaron esta situación: dieron a la Presidencia el respaldo de una mayoría absoluta (50% + 1) en las dos cámaras del Poder Legislativo. Los presidentes EPN y Salinas

de Gortari tuvieron mayorías en ambas cámaras y utilizaron esa ventaja para impulsar baterías de reformas constitucionales que sentaron las bases del “modelo neoliberal”. AMLO se halló en una situación semejante, sólo que esta vez para revertir aquellas reformas del Estado.

El retorno del presidencialismo dominante no es un rasgo único de la política mexicana; de hecho, es un *mantra* histórico ante cada crisis política nacional. La tesis de que el sistema político mexicano adolece de un exceso de dispersión del poder político y que requiere un presidencialismo fuerte, es común. El argumento no sólo se apoya en los fracasos estrepitosos del presidencialismo del “nuevo priismo” del gobierno de Peña Nieto, sino en una confirmación de la tendencia pluralista del sistema y el régimen.

El presidencialismo hiper-reforzado de López Obrador intenta dar respuesta, con un enfoque radical, a problemas sistémicos del régimen y el Estado, problemas que convergen en un caso de trampa institucional de desarrollo medio. Un defensor del actual gobierno, Lorenzo Meyer, después de haber sido un crítico del presidencialismo mexicano, sostiene ahora que un cambio de régimen político sólo puede llevarlo a cabo un presidente que concentre el poder y centralice las decisiones clave (Gil, 2020). Sin embargo, no hay hasta ahora evidencia de que el nuevo presidencialismo tenga la capacidad para impulsar un cambio de régimen político, o las metas, más reducidas, de impulsar políticas sectoriales efectivas. Paradójicamente, el debilitamiento de instituciones reguladoras autónomas aumenta los problemas que el jefe de la 4T dice combatir, abriendo un enorme vacío político institucional.

La tesis de la recesión democrática y el fortalecimiento de los gobiernos autocráticos tienen una amplia audiencia en la ciencia política comparada: sugieren causas comunes a estos procesos de involución democrática, que sin embargo aún no son discernibles. En la historia política mexicana, el populismo está firmemente arraigado en la cultura política y es central en los debates modernos. Sin embargo, la versión actual difiere sustancialmente de los populismos que han dominado el escenario mexicano, desde Cárdenas hasta Echeverría y López Portillo, no sólo por sus contextos históricos sino por su antidesarrollismo. El fenómeno del neopopulismo obradorista es singular, pero a la vez arraigado en la cultura política nacional.

Cuando se examina la crisis de la trayectoria de la democratización del régimen político mexicano en una perspectiva comparada con Sudamérica, se encuentran diferencias y similitudes. La pérdida de eficacia gubernamental y estatal, y el deterioro de instituciones, han sido la característica de cada proceso político. Mientras que en los países del sur del continente la crisis es paralela a una grave crisis financiera y fiscal, en México la crisis del régimen fue producida por un deterioro institucional del Estado (capacidad de gobernanza) y del sistema de partidos que fundamentó el “pacto de dominación”. Las motivaciones anti-sistema provienen de un rechazo al *statu quo* político, y temas como la corrupción y la inseguridad dominan sobre los reclamos económicos. La tesis de la crisis de las democracias y el ascenso de las autocracias es suficiente para explicar el ascenso del populismo mexicano. Los dos casos de populismo radical recientes en América Latina, el venezolano y el mexicano, han surgido de la crisis de los sistemas de partidos. El “pacto Punto Fijo” venezolano dominó la política de ese país durante décadas, hasta que colapsó cuando las posibilidades de acuerdos entre las élites políticas se agotaron en medio de una grave crisis económica, sustentada en instituciones estatales frágiles. El nuevo populismo mexicano no es muy diferente a los casos sudamericanos, al menos en una perspectiva de política comparada, y comparte los siguientes rasgos: está arraigado en la cultura política regional desde hace décadas; su discurso polarizante erosionó su capacidad de impulsar pactos sociales sustentables, y sus bases institucionales estatales son débiles (Murillo, 2018). La combinación de estos tres elementos genera una mezcla inestable (*breaking bad*) y autolimitante.

En el caso mexicano, la elección de Donald Trump a la presidencia de Estados Unidos y su adopción de posturas proteccionistas y aislacionistas, sacudió las expectativas de la clase política mexicana acerca de la continuidad del Tratado de Libre Comercio y sobre el apoyo tácito de la clase política estadounidense al *statu quo* político mexicano. La coincidencia temporal entre la duración del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y el régimen mexicano reformado puede ser coincidente, pero además de su contenido simbólico, representa el fin de un ciclo del acuerdo geoeconómico y geopolítico con Estados Unidos. La crisis de legitimidad y la crisis de capacidades de gobernabilidad en el

Estado mexicano contribuyen a explicar el proceso electoral de julio de 2018 y sus resultados. Suponiendo que la clase política dominante en el periodo actuó bajo principios de acción racional, su error de cálculo más importante fue considerar que la debilidad y la desorganización de la oposición efectiva a las “reformas estructurales” persistiría, y que el *statu quo* neoliberal internacional se mantendría en las elecciones estadounidenses de 2016, de manera que el régimen podría persistir sin reformas políticas que elevaran la rendición de cuentas e incrementaran el control de los aparatos de coerción, los cuales son manejados de acuerdo con las prioridades del gobierno.

A diferencia del populismo desarrollista que caracterizó al gobierno de Lázaro Cárdenas (1932-1938) (Córdova, 1974), el populismo de López Obrador es un híbrido de la política económica y la política social distribucionista de los sexenios previos, con recetas retóricas neopopulistas de deslegitimación de las instituciones y actores políticos, sin los componentes desarrollistas y modernizadores de las experiencias cardenista y echeverrista. El populismo de López Obrador ha sido abordado ampliamente (Monsiváis, 2020; Cansino y Covarrubias, 2007; Pérez Verduzco, 2019; Castro, Ley y Beltrán, 2020; Ramírez, 2020). Difiere en tres aspectos fundamentales del cardenismo: en primer lugar, no se sostiene en un movimiento social o clasista identificable, sino en una heterogénea base electoral que en el pasado reciente ha mostrado la volatilidad de sus preferencias y su dispersión ideológica. La segunda diferencia está en el ambiente mundial y tiene dos vertientes: la ausencia de una política exterior delineada, y la estrecha y reforzada dependencia política y económica (y militar-policíaca) a Estados Unidos. La tercera diferencia reside en la interrogante de si el presidencialismo que propone el nuevo gobierno mexicano es funcional para gobernar en un entorno de capacidades institucionales disminuidas en áreas críticas, y en un entorno mundial rápidamente cambiante y exigente (Vidal, 2021).

La cuarta transformación

La narrativa de la 4T nació específicamente meses antes de la elección presidencial, cuando ya se anticipaba la victoria de López Obrador. A

medida que ésta se volvió una certeza, el discurso fue radicalizándose hasta convertirse en un pregón para el cambio de régimen. El voto masivo creó la imagen de un mandato y la popularidad presidencial se convirtió en el sustento de la fuerza presidencial. Sin embargo, los límites para cambiar el marco constitucional y los límites *de facto* impuestos por la realidad política, económica, militar y policiaca, han mostrado que la 4T es un proyecto de alcance y potencia limitados.

En su campaña, AMLO hizo algunas promesas generales, y a pocos días de la elección se acuñó la expresión “Cuarta Transformación” (4T). Después de tres años de gobierno, esas metas aún son vagas y probablemente exageradas. Las políticas públicas de la administración son básicamente dos: los “apoyos sociales”, y las proverbiales megaobras: la refinería de Dos Bocas, el Tren Maya y el Aeropuerto Felipe Ángeles. Un tercer rubro tiene que ver con la restauración de la viabilidad de las dos grandes empresas: Pemex y Comisión Federal de Electricidad, aunque parece exagerado calificar estas iniciativas como una política energética, o un componente de una estrategia de desarrollo industrial.

Los límites del poder presidencial (e hiperpresidencial) se han manifestado en dos aspectos: el primero es la capacidad para administrar eficazmente las políticas públicas, especialmente en la lucha contra la corrupción, la inseguridad y la pobreza y marginación. En esencia, las políticas macroeconómicas han continuado ceñidas a la austeridad fiscal y al control de la inflación del periodo llamado “neoliberal”. De hecho, la “austeridad republicana”, como un marco de la política económica gubernamental, va en dirección contraria a la de los países capitalistas de todo el mundo a partir de 2020, cuando la pandemia de covid-19 requirió cambios radicales en los enfoques económicos (Vidal, 2021). Las políticas sociales se han reorientado hacia poblaciones “objetivo” altamente sensibles electoralmente (Vidal, 2020; Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [Coneval], 2021; Jaramillo-Molina, 2021), pero se mantienen en la lógica de los programas focalizados, instalados en el comienzo del salinismo y el proyecto neoliberal. La “austeridad republicana”, que ha aumentado considerablemente los recursos asistenciales de un impacto a corto plazo, ha recortado recursos a tareas críticas, como los programas de salud y desarrollo de la infraestructura, la ciencia y tecnología, focalizando los esfuerzos del Estado en aquellos

programas que magnifican la popularidad presidencial. El segundo es la incapacidad del hiper-presidencialismo para producir un avance en la democratización, o para originar un cambio de régimen político. Los cambios introducidos son de gran importancia para el futuro inmediato. El más notorio es el incremento de las tareas otorgadas a la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena), más allá de las tradicionalmente asignadas a las fuerzas armadas. Los militares, tanto en el ejército y fuerza aérea como en la marina de guerra, han asumido su papel como gerentes de obras públicas y administradores de aduanas y puertos, además de la sobrecarga de trabajo en tareas de inteligencia y seguridad interna, con lo cual el Gabinete de Seguridad refuerza su preponderancia en la estructura del Poder Ejecutivo.

El legado

La transición sexenal fue notablemente tersa y se verificó en un ambiente de calma social y política. El nuevo presidente reconoció que recibió un gobierno sin crisis política ni económica:

Hay problemas, es público, es notorio, pero también se ha logrado que la transición se esté dando en armonía, con estabilidad, no hay crisis política. No tenemos una crisis financiera, no nos está pasando lo que está sucediendo en Argentina. Eso también hay que considerarlo. Sí tenemos problemas graves, hay mucha pobreza, mucha inseguridad, violencia, pero hay condiciones también, hay ánimo, esperanza en la gente de que las cosas van a mejorar; vamos a estar a la altura de las circunstancias (León, 2018).

Las características de la administración de López Obrador, descontando por ahora la crispación retórica, pueden analizarse en dos segmentos. En primer lugar, la calidad de la gobernanza y los logros específicos, en una perspectiva comparada con gobiernos previos. En segundo lugar, la construcción de un “legado” político.

En el primer aspecto, la administración se ha caracterizado por mantener el clima de estabilidad económica y política heredada del sexenio anterior. Aun descontando las pérdidas debidas a los impactos de la pandemia de covid-19 en el comportamiento de la economía y los pro-

gramas sociales, la continuidad es notoria. El gobierno de AMLO ha impulsado políticas iniciadas por su antecesor, como la ratificación de los cambios al tratado de comercio con Estados Unidos y Canadá, y el reforzamiento de los compromisos en las áreas de seguridad y migración, aunque cambiando los nombres y agregando una retórica nacionalista inconsecuente. La política económica mantiene las metas de control del déficit público, aunque ha transferido considerables recursos a los programas sociales, en detrimento de las inversiones en infraestructura. La austeridad republicana ha reducido la inversión en infraestructura, afectando especialmente al sector salud en plena pandemia (Centro de Investigación Económica y Presupuestaria [CIEP], 2020). La pandemia de covid-19 afectó las expectativas, pero no las políticas del gobierno federal, las cuales no crearon respuestas para paliar los efectos económicos negativos sobre las familias y los trabajadores, y dejó que las “libres fuerzas del mercado” resolvieran los enormes problemas que ha enfrentado la población de bajos recursos (Vidal, 2021).

En el segundo aspecto, el legado político, plantea dos cuestiones: la primera, la “sucesión presidencial”, que emula la tradición del “dedazo”, gracias a la implosión de los partidos de oposición y a la debilidad institucional de la maquinaria política de Morena. La segunda es que la combinación de un triunfo de Morena sin el *plus* carismático de López Obrador, junto a la debilidad del sistema de partidos, resulta en una situación inestable, con una presidencia debilitada. Bajo esta lógica, el neopresidencialismo reforzado, más que una solución transicional, socava las bases del poder político en México. El nuevo presidencialismo mexicano no tiene los beneficios geopolíticos del cardenismo, ni los beneficios de un ciclo de exportaciones, como los populismos de la *Ola Rosa* en Suramérica, y en cambio mantiene una dependencia sistémica con Estados Unidos en áreas críticas como la economía, las exportaciones, la migración, las remesas, la seguridad interior, las tareas de inteligencia político-militar y, recientemente, las relaciones laborales (Bensunsán y Middlebrook, 2020).

En este escenario, el espacio para un presidencialismo populista posterior a la administración de López Obrador ha ingresado en una zona pantanosa donde su capacidad de provocar consensos y coaliciones políticas perdurables se ha erosionado por las mismas prácticas de la con-

centración y personalización del ejercicio del poder político institucional (Sánchez, 2020; Centeno, 2021), y el uso sistemático de la polarización y descalificación de los adversarios políticos.

Por último, el triunfo del 6 de julio de 2018 ha impulsado el ascenso de un partido populista de izquierda en un giro de la transición y alternancia democrática. La durabilidad de Morena como partido dominante es ahora motivo de un examen detallado (Bolívar, 2021; Navarrete y Rosiles, 2020; Rosiles, 2021). La restauración de un régimen político con un partido cuasi hegemónico es un *déja vu* político en un mundo muy diferente al que sustentó el largo dominio priista.

Conclusiones

El legado del primer gobierno de la 4T ha sido de relativa estabilidad, pero a costa del estancamiento de la economía nacional y de una dependencia profundizada de recursos externos, del comercio y las remesas. Del lado social, los compromisos distribucionistas sobre vastos segmentos de la población, situación agravada por la pandemia covid-19, han tenido balances negativos, sobre todo en el área de la salud pública (Coneval, 2021a; Vidal, 2021).

Las tendencias de la criminalidad del fuero común y el crimen organizado no se han reducido respecto a las del sexenio precedente, y el crimen organizado ha avanzado en muchas zonas del país, apropiándose del control de vías de comunicación locales y federales. La respuesta del Ejecutivo fue aumentar las tareas de los militares, exponiendo a las instituciones castrenses a una sobreextensión de responsabilidades administrativas —ahora debían encargarse, además de las tareas que debían ser atendidas por agencias policíacas federales y estatales, de tareas gerenciales que corresponden a áreas ineficientes del Poder Ejecutivo. Un caso extremo es la titubeante iniciativa de crear una Guardia Nacional militarizada bajo el incierto mando de la Secretaría de Seguridad Pública, sólo para proponer, tres años después de su iniciativa, el retorno de la Guardia Nacional a la Sedena.

En cuanto al “cambio de régimen” político, la 4T tampoco ha mostrado una agenda ni ha acumulado los recursos políticos necesarios para

modificar el marco constitucional del régimen político por medio de mayorías calificadas, o de negociaciones y creación de consensos. Después de las elecciones “intermedias” de julio de 2021, el presidente anunció algunas iniciativas de reforma política, como la electoral, consistente en cambios marginales —como el número de diputados de representación proporcional—, pero no ha anunciado una iniciativa de consenso para modificar las leyes electorales. Iniciativas como la de revocación de mandato, comunes en América Latina, pueden considerarse menores contrastadas con el anuncio de un cambio de régimen. En el campo de las políticas económicas, las perspectivas de la 4T son, en el mejor de los casos, las de mantener la estabilidad económica y política, con un aumento de la interdependencia financiera y comercial especialmente con Estados Unidos, y que la agresividad verbal del presidente no afecte los fundamentos de la estabilidad política y económica, ni de las relaciones internacionales. En el campo de las políticas públicas hay indicios de resultados negativos en el combate a la pobreza y la desigualdad social, y que el balance neto será una regresión (mediada por los efectos de la pandemia de covid-19 y las políticas gubernamentales insuficientes).

Como se ha señalado en este trabajo, las agendas de las debilidades estatales del “elefante mañoso, reumático” y “capturado”, son mucho más complejas de lo que el gobierno de México ha estado dispuesto a aceptar. Y es de plano improbable que el nuevo gobierno reconozca la necesidad de una agenda de desarrollo y reforma del Estado que se mantenga fuera del alcance de un Poder Ejecutivo concentrado que incentiva la polarización política y social. De esta manera, el mayor legado de la 4T sigue siendo el resultado de las elecciones del primero de julio del 2018, cuando el *ancien régime* implosionó para dar paso a un presidencialismo neopopulista decidido a apoderarse de las narrativas y los símbolos, y focalizado en construir una base electoral a partir de una “reinvención” de “los imaginarios sociales” y en la “transformación simbólica de la política”, combinada con una fuerte inyección de apoyos gubernamentales focalizados.

Los resultados de las elecciones intermedias del 6 de julio de 2021 mostraron un electorado heterogéneo. Por una parte, un votante parcialmente guiado por motivos afectivos y sensibles al llamado populista y a las políticas asistencialistas, forma el “núcleo duro” del oficialismo. Por

otra parte, existe un amplio segmento de “votantes racionales” orientados por evaluaciones de resultados gubernamentales. El obradorismo, por un lado, empoderó a un electorado tradicional y fuertemente clientelista, pero al que no se le puede imputar una filiación ideológica “izquierdista”; y por otro lado, originó un sistema político en desequilibrio y propenso a ser abrumado por los tropiezos del envejecido elefante reumático y mañoso.

Bibliografía

- Ablanedo, I. (2009), “Las organizaciones de la sociedad civil en la legislación mexicana”, en *International Center for Not-for-Profit Law (ICNL) / United States Agency for International Development (USAID)*, Estados Unidos.
- Astorga, L. (2015), ¿Qué querían que hiciera? Inseguridad y delincuencia organizada en el gobierno de Felipe Calderón, Grijalbo, México.
- Banco Mundial (2007), *Gobernabilidad democrática en México: más allá de la captura del Estado y la polarización social*, Banco Mundial, México.
- Bazdresch, C., y S. Levy (2007), “Populism and Economic Policy in Mexico, 1970-1982”, en R. Dornbusch, y S. Edwards (eds.), *The Macroeconomics of Populism in Latin America*, University of Chicago Press, pp. 223-262.
- Benítez, R. (1994), “Las fuerzas armadas mexicanas a fin de siglo: su relación con el Estado, el sistema político y la sociedad”, en *Sociológica*, año 9, núm. 25, México.
- Benítez, R. (2012), “México: crimen organizado. Seguridad nacional, democracia y elecciones”, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México.
- Benítez, R. (2015), “Democracia, violencia y narcotráfico en México: desafíos 2015”, en *Anuario Latinoamericano. Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales*, vol. 2/2015, Universidad Maria Curie-Skłodowska, pp- 127-146.
- Bensusán, G., y K. Middlebrook (2013), *Sindicatos y política en México: cambios, continuidades y contradicciones*, Facultad Latinoamericana de

- Ciencias Sociales (Flacso) / Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) / Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso), México.
- Bensusán, G., y K. Middlebrook (2020), “Cambio político desde afuera hacia adentro. Influencia comercial estadounidense y reforma de los derechos laborales en México”, en *Foro internacional*, vol. 60, núm. 3, pp. 985-1039.
- Bolívar, R. (2021), “Selección de candidatos al Poder Legislativo federal en México: el caso del partido Movimiento de Regeneración Nacional, en el proceso electoral de 2018”, en *Intersticios Sociales*, núm. 20, pp. 287-312.
- Buscaglia, E. (2013), *Vacíos de poder en México: cómo combatir la delincuencia organizada*, Debate, México.
- Buscaglia, E., y U. Thomas (1997), “A Quantitative Assessment of the Efficiency of the Judicial Sector in Latin America”, en *International Review of Law and Economics*, vol. 17, núm. 2, pp. 275-291.
- Cadena-Roa, J. (2016), “Las organizaciones de los movimientos sociales y los movimientos sociales en México, 2000-2014”, en *Friederich Ebert Stiftung, México*, análisis núm. 1, México.
- Calderón, G., G. Robles, A. Díaz-Cayeros, y B. Magaloni (2015), “The Beheading of Criminal Organizations and the Dynamics of Violence in Mexico”, en *Journal of Conflict Resolution*, vol. 59, núm. 8, pp. 1455-1485.
- Cansino, C., y I. Covarrubias (2007), “Retóricas y dinámicas del populismo en México, un análisis desde la teoría política”, en *Revista Enfoques*, vol. 5, núm. 7, pp. 37-72.
- Cantú, F., y V. Hoyo (2017), “México 2016: El declive de la confianza institucional”, en *Revista de ciencia política (Santiago)*, vol. 37, núm. 2, pp. 493-517.
- Casar, M. (2013), “Quince años de gobiernos sin mayoría en el Congreso mexicano”, en *Política y gobierno*, vol. 20, núm. 2, pp. 219-263.
- Casar, M. (2015), *México: anatomía de la corrupción*, Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) / Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), México.

- Castro, R., S. Ley, y U. Beltrán (2020), “Enojo, identidad partidista y la activación populista del electorado en México”, en *Política y Gobierno*, vol. 27, núm. 2.
- Centeno, R. (2021), “López Obrador o la izquierda que no es”, en *Foro internacional*, vol. 61, núm. 1, pp. 163-207.
- Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (CIEP) (2020), *Infraestructura en México. Prioridades y deficiencias del gasto público*, CIEP, recuperado de <https://ciep.mx/wp-content/uploads/2020/06/Gasto-en-Infraestructura-CIEP-Jun_22_2020-v2.pdf>.
- Chaguaceda, A., y L. López (2021), “Política populista y democracia plebiscitaria: las consultas ciudadanas en el México de la Cuarta Transformación”, en *Andamios. Revista de Investigación Social*, vol. 18, núm. 46, México, pp. 205-232.
- Cleary, M. (2007), “Electoral competition, participation, and government responsiveness in Mexico”, en *American Journal of Political Science*, vol. 51, núm. 2, pp. 283-299.
- Cleary, M. (2010), *The Sources of Democratic Responsiveness in Mexico*, University of Notre Dame Press, Indiana.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2021a), *De la emergencia a la recuperación de la pandemia por la covid-19: la política social frente a desastres*, Coneval, Ciudad de México, recuperado de <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Politica_social_atencion_a_desastres.pdf>.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2021b), “El Coneval presenta información referente a la pobreza laboral al segundo trimestre de 2021”, comunicado núm. 10, en *Coneval*, recuperado de <https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/2021/COMUNICADO_010_ITLP_SEGUNDO_TRIM_2021.pdf>.
- Córdova, A. (1974), *La política de masas del cardenismo*, Era, México.
- Davis, D. (2006), “Undermining the Rule of Law: Democratization and the Dark Side of Police Reform in Mexico”, en *Latin American Politics and Society*, vol. 48, núm. 1, pp. 55-86.
- Diario Oficial de la Federación (DOF)* (2017), “Ley de Seguridad Interior”, 21 de diciembre, Cámara de Diputados, recuperado de <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSInt_300519.pdf>.

- Elizondo, C. (2017), “Reforma de la Constitución: la economía política del Pacto por México”, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 62, núm. 230, pp. 21-49.
- Enamorado, T., L. López, C. Rodríguez, H. Winkler (2016), “Income inequality and violent crime: Evidence from Mexico’s drug war”, en *Journal of Development Economics*, vol. 120, pp. 128-143.
- Esquivel, G. (2014), “El TLCAN: 20 años de claroscuros”, en *Foreign Affairs: Latinoamérica*, vol. 14, núm. 2, pp. 7-16, recuperado de <<https://revistafal.com/el-tlcan-20-anos-de-claroscuros-2/>>.
- Fundar (2017), “La Ley de Seguridad Interior atenta contra el derecho de acceso a la información”, en *Fundar. Centro de Análisis e Investigación*, recuperado de <<http://fundar.org.mx/la-ley-de-seguridad-interior-atenta-contra-el-derecho-de-acceso-a-la-informacion/>>.
- Gil, J. (2020), “Entrevista con Lorenzo Meyer: concentrar el poder para cambiar un régimen”, en *Proceso*, recuperado de <<https://www.proceso.com.mx/reportajes/2020/11/30/entrevista-con-lorenzo-meyer-concentrar-el-poder-para-cambiar-un-regimen-253603.html>>.
- Grayson, G. (2011), *Mexico: narco-violence and a failed state?*, Transaction Publishers, Nueva Jersey.
- Guerrero, E. (2010), *Transparencia y seguridad nacional*, vol. 18, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México.
- IMCO (2017), “Barómetro de información presupuestal estatal. Documentos (2017)”, en *IMCO*, recuperado de <<http://imco.org.mx/finanzaspublicas/#!/indice-de-informacion-presupuestal-estatal/documentos/2017>>.
- _____ (2021), “43 % de las compras públicas fueron por adjudicación directa en 2020”, en *IMCO*, recuperado de <https://imco.org.mx/43-de-las-compras-publicas-fueron-por-adjudicacion-directa-en-2020/?utm_source=rss&utm_medium=rss&utm_ca>.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) (2016), “Encuesta nacional de calidad regulatoria e impacto gubernamental en empresas (Encrige)”, en *Inegi*, recuperado de <<https://www.inegi.org.mx/programas/encrige/2016/>>.
- Isunza, E., y F. Hevia (2006), *Relaciones sociedad civil-Estado en México: un ensayo de interpretación*, Centro de Investigaciones y Estudios

- Superiores en Antropología Social (CIESAS) / Universidad Veracruzana, México.
- Jaramillo-Molina, M. (2021), “Los mitos de la política social de la 4T”, en *Nexos*, recuperado de <<https://economia.nexos.com.mx/los-mitos-de-la-politica-social-de-la-4t/>>.
- Latinbarómetro (2022), “Datos por año”, en *Latinbarómetro*, recuperado de <<https://www.latinbarometro.org/latContents.jsp>>.
- Laurell, A. (2015), “Three Decades of Neoliberalism in Mexico: the Destruction of Society”, en *International Journal of Health Services*, vol. 45, núm. 2, pp. 246-264.
- LeClercq, J., y G. Rodríguez (coords.) (2017), Índice Global de Impunidad 2017. Dimensiones de la impunidad global, Fundación Universidad de las Américas, Puebla.
- León, M. (2018), “Recibo un país estable y sin crisis económica, afirma López Obrador”, en *El Financiero*, 5 de septiembre, recuperado de <<https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/recibo-un-pais-estable-y-sin-crisis-economica-afirma-lopez-obrador/>>.
- Loza, N., e I. Méndez (coords.) (2016), *Poderes y democracias. La política subnacional en México*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), México.
- Mazzuca, S., y G. Munck (2020), *A middle-quality institutional trap: democracy and state capacity in Latin America*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Méndez, I., T. Lendo, y U. Flores (2021), “Corruption and Populism in Mexico: is AMLO the same formula against corruption?”, en *Populism and Corruption*, Edward Elgar Publishing, Reino Unido.
- México Evalúa (2017), *Hallazgos 2016. Seguimiento y evaluación del sistema de justicia penal en México*, México Evalúa / Friedrich Naumann Stiftung, México.
- _____ (2018), *Hallazgos 2017. Seguimiento y evaluación del sistema de justicia penal en México*, México Evalúa / Friedrich Naumann Stiftung, México.
- Monsiváis, A. (2020), “La izquierda populista en México: ¿amenaza o correctivo para la democracia?”, en J. Cadena-Roa y M. López (eds.), *Las izquierdas mexicanas hoy. Las vertientes de la izquierda*, UNAM / Instituto de Investigaciones Sociales (IIS) / Centro de Investigacio-

- nes Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades (CEICH), México, pp. 39-78, recuperado de <<https://bit.ly/2SFzPik>>.
- Morlino, L. (coord.) (2014), *La calidad de las democracias en América Latina: Informe para Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional)*, IDEA internacional, Costa Rica.
- Muñoz, P. (coord.) (2001), *Comisión de estudios para la reforma del Estado: conclusiones y propuestas*, UNAM, México.
- Murillo, M. (2018), “La historicidad del pueblo y los límites del populismo”, en *Nueva Sociedad*, núm. 274, pp. 165-175.
- Nava, J. (2011), “México: ¿Estado frágil o democracia emergente?”, en *Military Review*, Estados Unidos.
- Navarrete, J., y J. Rosiles (2020), “Morena: de la transición a la llegada al poder presidencial”, en *Estudios Políticos*, núm. 51, UNAM.
- Nieto, N. (2011), “Corruption, Decentralisation and Caciquismo in Mexico in the Last Decade”, en *SudHistoria: Revista digital en estudios desde el sur*, núm. 3, pp. 102-120.
- Notimex (2013), “Tiene México gobierno obeso”, en *El Economista*, recuperado de <<https://www.economista.com.mx/politica/Tiene-Mexico-gobierno-obeso-20130617-0096.html>>.
- Olvera, A. (2001), “El estado actual de la ciudadanía en México”, en *Este País*, núm. 124, México.
- Olvera, A. (2016), “La crisis política, los movimientos sociales y el futuro de la democracia en México”, en *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, vol. 61, núm. 226, pp. 279-295.
- Olvera, A. (coord.) (2010), *La democratización frustrada. Limitaciones institucionales y colonización política de las instituciones garantes de derechos y de participación ciudadana en México*, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social-Universidad Veracruzana, México.
- Sandoval, J. (2000), “Militarización, seguridad nacional y seguridad pública en México”, en *Espiral*, vol 6, núm. 18, pp. 183-222.
- Peeters, R., H. Trujillo, E. O’Connor, P. Rojas, M. Gonzáles, D. Morales (2018), *Burocracia de baja confianza: una exploración de los mecanismos y los costos de cargas administrativas en México*, CIDE, recuperado de <<http://repositorio-digital.cide.edu/handle/11651/2369>>.

- Pérez-Verduzco, G. (2019), “Análisis de la percepción ciudadana y el contexto político mexicano previo al proceso electoral 2018. Una aproximación hacia la cultura política de la alternancia”, en *Estudios sobre las Culturas Contemporáneas*, vol. 25, núm. esp. 5, pp. 107-134.
- Petersen, G. (2016), “Instituciones, agentes y reformas estructurales. Las reformas energéticas de 2008 y 2013 en perspectiva comparada”, en *Foro internacional*, vol. 56, núm. 3, pp. 657-683.
- Ponce, A. (2016), “Cárteles de droga, violencia y competitividad electoral a nivel local: evidencia del caso mexicano”, en *Latin American Research Review*, vol. 51, núm. 4, Latin American Studies Association, pp. 62-85.
- Ramírez, L. (2020), “La retórica populista de Morena a contraluz, una medición del populismo en el mundo”, en *Nexos*, recuperado de <<https://datos.nexos.com.mx/la-retorica-populista-de-morena-a-contraluz-una-medicion-del-populismo-en-el-mundo/>>.
- Romero, V., P. Parás, y E. Zechmeisters (2015), *Cultura política de la democracia en México y en las Américas, 2014: gobernabilidad democrática a través de 10 años del Barómetro de las Américas*, Vanderbilt University / La Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) / Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), México.
- Rosiles, J. (2021), “Los diques al tsunami Morena: la elección de 2018 en perspectiva local”, en *Apuntes Electorales*, vol. 20, núm. 64, Instituto Electoral del Estado de México (IEEM), pp. 123-177.
- Rothstein, B. (2011), *The Quality of Government: Corruption, Social Trust, and Inequality in International Perspective*, University of Chicago Press, Londres / Chicago.
- Rothstein, B., y J. Teorell (2008), “What Is Quality of Government? A Theory of Impartial Government Institutions”, en *Governance*, vol. 21, núm. 2, International Political Science Association’s Research Committee on the Structure & Organization of Government (SOG), pp. 165-190.
- Sánchez, M. (2020), “México 2019: política personalista y neoliberalismo desde la izquierda”, en *Revista de Ciencia Política*, vol. 40, núm. 2, Pontificia Universidad Católica de Chile, pp. 401-430.

- Serrano, M., y V. Bulmer-Thomas (1998), *La reconstrucción del Estado. México después de Salinas*, Fondo de Cultura Económica (FCE), México.
- Sosa, G. (2016), “Los grupos de poder mediático ante el cambio institucional: la reforma en telecomunicaciones (2013-2015)”, en *Estudios políticos*, núm. 39, UNAM, pp. 91-119.
- Trejo, G., y S. Ley (2016), “Federalismo, drogas y violencia. Por qué el conflicto partidista intergubernamental estimuló la violencia del narcotráfico en México”, en *Política y gobierno*, vol. 23, núm. 1, Centro de Investigación y Docencia Económicas, pp. 11-56.
- Trelles, A., y M. Carreras (2012), “Bullets and Votes: Violence and Electoral Participation in Mexico”, en *Journal of Politics in Latin America*, vol. 4, núm. 2, German Institute of Global and Area Studies-Institute of Latin American Studies and Hamburg University Press, pp. 89-123.
- Valencia, L. (2008), “Reforma del Estado para la gobernabilidad democrática en México”, en *Política y Cultura*, núm. 29, UAM, pp. 11-39.
- Vidal, G. (2007), “La transición democrática en México y las elecciones presidenciales del 2 de julio de 2006”, en *Sociológica*, año 22, núm. 64, pp. 153-178.
- Vidal, G. (2019), “El nuevo presidencialismo mexicano y los votos de AMLO”, en *Argumentos*, núm. 91, UAM, pp. 39-56.
- Vidal, G. (2020), “La izquierda y la democratización incompleta: 1988-2018”, en G. Vidal (coord.), *La izquierda mexicana y el régimen político*, Itaca, México.
- Vidal, G. (2021), “Covid-19 y la respuesta del Estado mexicano”, en *Veredas*, División de Ciencias Sociales y Humanidades-UAM, recuperado de <<https://veredas.xoc.uam.mx/index.php/2021/04/19/covid-19-y-la-respuesta-del-estado-mexicano/>>.
- World Justice Project (WJP) (2018), “Rule of Law Index 2017-2018”, en *WJP*, recuperado de <https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP_ROLI_2017-18_Online-Edition.pdf>.

CONCLUSIONES

Godofredo Vidal de la Rosa

El régimen político es un sistema de tres niveles; el primero está compuesto por la arquitectura del equilibrio de poderes y la regulación de la competencia política; el segundo, por las instituciones políticas de la gobernanza y ejecución de las políticas públicas, y en él se verifican las coaliciones y “pactos políticos” interclasistas; y el tercero, por las instituciones de la democracia transversal y la participación ciudadana. La articulación de éstos tres niveles, su alcance y profundidad —en cuanto recursos de que el Estado dispone—, son básicos para la existencia del Estado y para la construcción de sus estrategias, así como para el desarrollo de su capacidad para enfrentar retos internos y externos. Este enfoque prevaleció por décadas entre los analistas de la política mexicana, para quienes el examen de la política estaba orientado hacia la búsqueda de capacidades de negociación en el orden mundial. Aunque en la última década esta perspectiva fue eclipsada, nunca ha desaparecido, y eso es lo que tratamos de destacar en este volumen. Durante decenios, el presidencialismo se ha asentado como la norma básica del régimen político mexicano. A lo largo de 10 décadas dicho presidencialismo se ha adaptado, con frecuencia improvisando y eludiendo los debates públicos y la deliberación reflexiva, a los cambiantes retos internos y externos. En cierto sentido, la historia del régimen es la historia de las experiencias presidencialistas y la de las instituciones políticas que sobreviven a su sombra. Durante los últimos 30 años se exploró una modalidad “acotada” de presidencialismo, que terminó en una breve crisis política y pre-

cedió a las elecciones de julio de 2018. Ese experimento sucedió en una transición democrática muy sesgada, que promovió la opacidad y formas de gobierno oligárquicas. También fue un sistema de gobierno ineficaz y, por supuesto, muy corrupto. Cuando este sistema implosionó, la oportunidad para una nueva generación de reformas se abrió de par en par.

En este volumen hemos abordado sólo algunos aspectos del problema del régimen político y del Estado. Muchos “temas” han quedado fuera. Sin embargo, los asuntos que se han abordado tienen una importancia crítica. Los trabajos que componen este volumen abordan los cambios y retos del régimen político mexicano contemporáneo. Desde el título los lectores se percatan de que la “variable interviniente” es el ascenso a la Presidencia de la República de López Obrador. Este acontecimiento es trascendente por el arribo de un líder político notablemente carismático y autocomplaciente, fortalecido por 30 millones de votos, con una plataforma y un discurso antisistema que se fue radicalizando conforme se acercaba la fecha de la elección, y aún más después de ella. La implosión del sistema de partidos que había prevalecido casi por tres décadas; basado en la tríada PRI-PAN-PRD, dio paso al victorioso partido Morena, con apenas un par de años de existencia pero que tuvo de inicio mayoría simple en la Cámara de Diputados y Senadores. Inmediatamente, con una oposición partidista confundida y fragmentada, el presidente comenzó una tarea de confrontación con lo que denominó vagamente “mafia del poder”, compuesta por capitanes de industria que habían tenido mucha influencia en la política nacional. También dio inicio a una cruzada contra las entidades autónomas regulatorias, y logró colocar a cuatro integrantes, afines a su proyecto, en la Suprema Corte de la Nación.

La novedad del “nuevo presidencialismo obradorista” es que surge para llenar el vacío institucional postelectoral, pues la oposición política colapsó. Frente a la ausencia del mecanismo de la competencia partidista, y por el debilitamiento del fenómeno de los gobiernos divididos, la preponderancia presidencial fue natural. La tensión con la ruta democrática mexicana es examinada por Alejandro Monsiváis. En este escenario, la ventana de oportunidad para reforzar los avances democráticos dio paso al experimento de una presidencia autoritaria, que anunció su intención de transformar al régimen.

En este volumen se abordan sólo algunos aspectos de la nueva presidencia en el cambio del régimen. Los más importantes son los siguientes: los efectos en el sistema partidista, que son examinados por los trabajos de Juan Pablo Navarrete, Javier Rosiles, Juan Reyes del Campillo y Alberto Arellano. El análisis del partido Morena es particularmente relevante porque este partido es una laxa coalición de intereses políticos, unidos a la sombra de la popularidad presidencial, sin un nexo orgánico ni una estructura regional. Con un foco restringido al tradicional centro de poder regional de Morena y de su antecesor en el PRD, Reveles explora las expectativas del gobierno en la capital mexicana. En segundo lugar, los trabajos que abordan la nueva relación entre el Poder Legislativo y el Poder Judicial son los realizados por Laura Valencia y Josafat Cortez, respectivamente. Las relaciones entre poderes reales, como los empresariales, son examinadas por Anselmo Flores; y los militares, por Marcos Moloeznik.

Otro aspecto del nuevo presidencialismo es el realineamiento de las fuerzas políticas dentro del Ejecutivo. El caso más notable es la nueva presencia militar en tareas administrativas —como en la gestión del Tren Maya—, examinada por Alberto Espejel y Mariela Díaz. Dicha presencia ejemplifica el estilo personal de la gobernanza obradorista. Sin una previa reforma del aparato y de las instituciones militares, la milicia fue llamada a ocupar cargos y tareas tradicionalmente civiles. Junto a estas tareas no militares se improvisó una nueva tarea policiaca: la Guardia Nacional, que finalmente se tornaría un brazo castrense.

Con un sistema de partidos implosionado, sin una alternativa de partido dominante y menos hegemónico, y un presidencialismo que erosiona las instituciones que sostienen el balance de poderes, paradójicamente la concentración de poder en el Ejecutivo es más aparente que real. El Poder Ejecutivo como concentración de poder personal es una versión extrema de la definición de autocracia. La versión mexicana, sin embargo, dispone de recursos muy reducidos para ejercer una gobernanza efectiva. El presidente, como cabeza del Poder Ejecutivo, a lo largo de cuatro décadas ha ido reduciendo sus ámbitos de control en áreas básicas de la economía y de las sociedades mexicanas. Este proceso es subsidiario de otro más fundamental: la reducción de los alcances del Estado mexicano en la conducción de la política económica (lo que ge-

néricamente es conocido como etapa neoliberal), y en el plano político, como el proceso de democratización. Es muy común atribuir las fallas de ambas tentativas —la implantación de una economía de mercado y la democratización— a la debilidad presidencial. Este diagnóstico es el que el obradorismo comparte, por lo que la respuesta a la compleja crisis es restaurar el presidencialismo según los parámetros y visiones de hace medio siglo. La diagnosis es falaz, porque el presidencialismo de los años setenta fue en gran parte el causante de la crisis económica y política de aquella época. Si se establece una referencia comparativa internacional, en Venezuela la autocracia disponía de los enormes recursos petroleros, que inutilizó rápidamente. En Rusia, Putin disponía de los recursos del gas y el poderío militar, y podía establecer las reglas del juego a la oligarquía. En México, el presidente no cuenta con el recurso del poderío militar de una gran potencia, y el existente está distraído en tareas administrativas y policiales; no cuenta siquiera con la fuerza para orientar la economía de manera autónoma y tampoco con los recursos fiscales para establecer una agenda social y de desarrollo. Gobierna sobre un Estado con graves atrofias y recursos extremadamente limitados. En segundo lugar, gran parte de la gobernanza pasa por el diseño tecnológico y económico con la megaeconomía estadounidense. Así que más que una confrontación entre autocracia y capitalismo dependiente, se está dando un acomodo abigarrado, con áreas de ingobernabilidad notorias. La tercera alternativa, entre la restauración autoritaria del presidencialismo y el presidencialismo acotado, asociado a la “captura del Estado” y la crisis de gobernabilidad que precede al arribo de la presidencia de López Obrador, era la profundización de la democratización del régimen político, o la presidencia democrática.

Pero una vez que se establecieron los términos de la buena correlación de fuerzas en el corto plazo, surgen las cuestiones sobre si se satisfacen los requisitos iniciales de un régimen capaz de dar respuesta eficaz y perdurable a los grandes problemas internos y retos externos de la nación. El presidencialismo reforzado de Echeverría y López Portillo no lograron evitar una crisis mayúscula; de hecho, contribuyeron a su desenlace. El presidencialismo semidemocratizado del llamado periodo neoliberal no tiene tampoco un registro de éxitos perdurables. El

hiper-presidencialismo obradorista tampoco ha logrado calificaciones destacables en tres años de existencia.

Los problemas a corto plazo no son los más graves, aunque a veces sean los únicos visibles. A mediano y largo plazo, la deriva autocrática populista tardía representa una pérdida de oportunidad del Estado mexicano. El deterioro de la gobernanza en el Estado mexicano durante los sexenios de Peña Nieto y de López Obrador es analizado en este volumen por Godofredo Vidal. La imagen del “elefante reumático y mañoso” —expresión que usó López Obrador para describir la situación— no sólo representa una burocracia incompetente y corrupta en áreas críticas de atención a los asuntos públicos, sino también a un Estado “capturado” por poderosas organizaciones empresariales, sindicales y por grupos de presión organizados. También entra en juego una capacidad reguladora poco desarrollada en una economía altamente diversificada, heterogénea y básicamente desorganizada en segmentos de productividad muy diferenciados, con la mitad de sus actividades realizadas en la economía “informal”, donde priva la ley de la selva. El Estado mexicano se ha contraído a los requerimientos de una economía política neoliberal, con capacidades regulatorias mínimas. Cuando el gobierno obradorista ha atacado a los órganos reguladores, ha abierto la puerta a procesos de distorsión de los mercados mucho más costosos que los que provocó el modelo neoliberal.

En tercer lugar, el elefante reumático y cansado tampoco tiene energía para avanzar reconfigurando la gobernanza capitalista en la ruta mundial del “retorno de los Estados”. Su base fiscal es pequeña y su capacidad de ampliarla depende de pactos y negociaciones con los inversionistas y sus representaciones políticas nacionales e internacionales.

Explicar la decisión de tomar la ruta aislacionista-negacionista del populismo tardío requerirá mucho más análisis e información objetiva. Las presunciones aceptadas sugieren un déficit analítico de la nueva élite del poder, y un severo aislamiento de la realidad.

La persistencia del vínculo populista en grandes segmentos del electorado, también debe ser considerado. Y Carlos Luis Sánchez contribuye a este debate en su ensayo sobre la base electoral del “obradorismo”. Por el lado de las élites, el populismo tardío mexicano tiene varias diferencias con los tipos autocráticos emergidos en Asia en el siglo XXI.

Aquellos, como el caso de Vladimir Putin y Narendra Modi, están sustentados en visiones y promesas de fuerza y prestigio mundial, a diferencia de las versiones radicales latinoamericanas de Venezuela, Nicaragua y México, que son aislacionistas y defensivas. Pero la diferencia básica reside en el sustrato institucional. Los populismos latinoamericanos han surgido de un deterioro rápido de procesos de democratización sobre bases de capacidades estatales débiles. En Morena coexisten políticos sin una clara identidad ideológica o doctrinaria, pero en dicho partido posee un núcleo duro de políticos radicales formados en las luchas de poder en las universidades públicas, los cuales han mostrado un fuerte talante autoritario.

La paradoja de las autocracias latinoamericanas es que son demasiado abrumadoras en regímenes en crisis, pero demasiado débiles para establecer nuevos marcos institucionales. En especial en México, el hiper-presidencialismo es visiblemente débil e inoperante para impulsar un nuevo marco institucional y un ordenamiento del poder presidencial, y carece de una gobernanza efectiva en múltiples áreas estratégicas de la existencia del Estado: seguridad nacional e interior; bienestar social; infraestructura y desarrollo. Todas estas áreas son compartidas con actores nacionales e internacionales, y en el caso de la seguridad, de manera abrumadoramente asimétrica, con el gobierno estadounidense

La bandera de la anticorrupción en el gobierno fue probablemente el aspecto más atractivo de la campaña de López Obrador, quien incluso llegó a afirmar que con los “ahorros” logrados en la lucha contra la corrupción podría mantenerse el gasto público sin recurrir a los impuestos o el endeudamiento. La lucha contra la corrupción, aunque ha sido una batalla sostenida desde la sociedad civil por décadas, tuvo una regresión considerable en el sexenio de Enrique Peña Nieto, tras ser conocida por la existencia de mecanismos de monitoreo y rendición de cuentas altamente funcionales. De hecho, las mayores denuncias contra actos de corrupción en el gobierno fueron posibles gracias a la prensa y a los medios de comunicación, a los informes de agencias como el Banco Mundial, a organizaciones civiles y a una ciudadanía harta de ser abusada. El presidente los desdeña e imagina como “adversarios” (una población imaginaria de más de treinta millones de ciudadanos). La esencia de la política anticorrupción del sexenio actual ha sido abandonar la ruta

de monitoreo público y gubernamental basada en mecanismos institucionalizados y en las mejoras al marco legal, así como en una intensa actividad de la ciudadanía y de las organizaciones no gubernamentales, para enfocarse en una persecución de personajes singulares. Casos críticos son mantenidos en la opacidad, como el escándalo provocado por la empresa brasileña Odebrecht; y las acusaciones de corrupción en la construcción del cancelado aeropuerto de Texcoco han resultado en humo. En su ensayo, Nancy García examina las políticas anticorrupción y observa que éstas dependen de la eficacia de instituciones gubernamentales y de la activa participación de la sociedad civil. En cambio, el nuevo gobierno ha optado por una política de extrema opacidad en las compras gubernamentales, cuyos efectos aún no se pueden documentar plenamente, y por una política persecutoria de casos de corrupción individuales, con resultados mediocres.

La eficiencia de la retórica ha sido espectacular y contrasta con la falta de resultados en las políticas públicas. La propaganda ha sustituido a la política de comunicación, priorizando el efectismo sobre los resultados. En este volumen, Javier Esteinou documenta este fenómeno en el caso específico del manejo gubernamental de la pandemia de covid-19 durante los años de 2020 y 2021. Pero probablemente este patrón de distorsión de la política de comunicación pública sea el mismo en muchas áreas críticas de la administración.

Este volumen ofrece una contribución al debate plural necesario. Aunque está dirigido a un público de especialistas, fue redactado de forma accesible para el público interesado en la *res publica* mexicana. La cuestión central abierta es si el legado del obradorismo será la intensificación de la degradación de las capacidades de la gobernanza estatales y democráticas, o lo contrario.

ACERCA DE LOS AUTORES

Alberto Arellano Ríos. Doctor en ciencias sociales por el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS). Profesor-Investigador en El Colegio de Jalisco. El trabajo más reciente es: *El régimen político de Jalisco. Travesía democrática en inercias autoritarias* editado por el El Colegio de Jalisco. Los temas de interés son el análisis político, las políticas públicas y los gobiernos locales. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel II, y de diversas organizaciones académicas.

Josafat Cortez Salinas. Profesor de Tiempo Completo en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Doctor en ciencias sociales- ciencia política por la Flacso-México. Maestro en Derecho-Facultad de Derecho de la UNAM; máster en Estudios Latinoamericanos por la Universidad de Salamanca España; y licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública- Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Sus líneas de investigación son Poder Judicial y Conducta Judicial, Culturas Legales e Instituciones Políticas. Su libro más reciente es *Ideas, Innovación y Cambio Organizacional en la Suprema Corte de Justicia de la Nación de la Nación*. IJ-FCPyS-UNAM. 2020.

Mariela Díaz Sandoval. Doctora en ciencias sociales por la Flacso-México. Profesora-Investigadora del Instituto Internacional de Estudios Políticos Avanzados de la Universidad Autónoma de Guerrero. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel 1. Artículo recién-

te: “¿Privatización del sistema penitenciario en México? Un balance en torno a las prisiones construidas bajo el esquema de asociaciones público-privadas”, en el libro *Transformación del Estado y privatización de la seguridad pública. Policías privadas, cárceles privadas y gated communities en México*, coordinado por Lucía C. Jasso y Matari Pierre Manigat, y editado por el IIS-UNAM.

Alberto Espejel Espinoza. Doctor en ciencia política por la UNAM. Profesor investigador de la Facultad de Estudios Superiores Acatlán de la UNAM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel 1. Publicaciones recientes: “Violencia política contra las mujeres: estudio de caso en las alcaldías de la Ciudad de México en el proceso electoral de 2018” (coautor), y “Morena y el transfuguismo electoral en 2021” (en prensa). Líneas de investigación: Partidos políticos, Asociaciones Público-Privadas, Violencia. Segundo lugar en el Concurso Nacional de Estudios Políticos y Sociales (2017) organizado por la CEENL. Primer lugar en el Concurso Nacional sobre Temas Electorales (2011) organizado por la SOMEE.

Javier Esteinou Madrid. “Profesor Distinguido”, Universidad Autónoma Metropolitana. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel III. Ex vicepresidente (fundador), Asociación Mexicana de Investigadores de la Comunicación (AMIC). Ex consejero ciudadano del “Canal de Televisión del Congreso de la Unión”. “Miembro Honorario” del Consejo Nacional para la Enseñanza e Investigación de las Ciencias de la Comunicación (Coneicc). Premio Nacional de Periodismo (PNP) en 2004, en 2010 y en 2014. Premio Nacional de Comunicación “Pages Llergo 2011” (Revista *Siempre!* y Fundación Pagés Llergo). Miembro de la Academia Mexicana de las Ciencias (AMC). Autor de múltiples libros, ensayos especializados y artículos periodísticos sobre comunicación, cultura, información y política en México, América Latina y otros países. Correo electrónico: <jesteinou@gmail.com>

Anselmo Flores Andrade. Doctor en ciencias políticas y sociología por la Universidad Complutense de Madrid España, y ha sido profesor-investigador en el Colegio de México (Colmex), en la Facultad Latinoame-

ricana de Ciencias Sociales (Flacso) y de asignatura en la Universidad Iberoamericana. Autor de 30 artículos sobre empresarios, democracia, partidos políticos y reforma educativa.

Nancy García Vázquez. Doctora en investigación en ciencias sociales con Mención en Ciencia Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Flacso-Sede México; maestra en Sociología Política por el Instituto José María Luis Mora, y licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Nacional Autónoma de México. Adscripción Profesora-investigadora del Departamento de Políticas Públicas de la Universidad de Guadalajara. Miembro del SNI, nivel I. Líneas de investigación: evaluación y análisis de políticas públicas, la fiscalización superior y la rendición de cuentas, los procesos electorales y la representación parlamentaria. Su publicación más reciente es Nancy García Vázquez y Antonio Ruiz Porras, *El federalismo fiscal en Jalisco*, Universidad de Guadalajara, México, 2020). 240 págs. ISBN: 978-607-547-956-9.

Marcos Pablo Moloeznik. Profesor-Investigador de la Universidad de Guadalajara e Investigador Nacional Nivel II del Sistema Nacional de Investigadores. Profesor visitante del Instituto Internacional de Derecho Humanitario (IIDH), San Remo (Italia). Primer académico no estadounidense en ser acreedor del *Premio William J. Perry a la Excelencia en Educación en Seguridad y Defensa en la categoría individual*, William J. Perry Centro Hemisférico de Estudios de Defensa, National Defense University (NDU), Washington, D.C., 21 de septiembre de 2017. Código ORCID: 0000-0002-4078-9451. Correo electrónico: <mmoloeznik@gmail.com>.

Alejandro Monsiváis-Carrillo (El Colegio de la Frontera Norte). Se interesa por el estudio de la democracia, investigando las condiciones que contribuyen a fortalecerla y las que propician su deterioro. Sus publicaciones abordan temas de cultura política, confianza institucional, derechos ciudadanos, deliberación, legitimidad y populismo. E-mail: <amonsi@colef.mx>.

Juan Pablo Navarrete Vela. Doctor en estudios sociales (Procesos Políticos) por la Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Iztapalapa, México. Profesor-investigador titular B, TC en la Universidad de La Ciénega del Estado de Michoacán, México. Realizó una estancia de investigación en el Doctorado en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad de Costa Rica. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel I. Su más reciente libro es Navarrete Vela, Juan Pablo (2021), *Treinta años del Partido de la Revolución Democrática. Desarrollo y balance electoral*, UCEMICH, México, pp. 272.

Juan Reyes del Campillo. Profesor investigador del Departamento de Política y Cultura en la UAM-Xochimilco. Sus líneas de investigación abordan los procesos político-electorales, así como la cultura política y representación. Es integrante del Sistema Nacional de Investigadores y fue consejero electoral en el Instituto Electoral del Distrito Federal entre 2001 y 2005. Autor de cerca de cien artículos en revistas especializadas y capítulos de libro. Es también autor y coordinador de diversos libros.

Francisco Reveles Vázquez. Doctor en ciencia política. Profesor de tiempo completo del Centro de Estudios Políticos de la FCPS de la UNAM. Investigador Nacional Nivel III del Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Sus libros más recientes son: *Saldos de la democracia: el ejercicio de gobierno del PRD en la CDMX*, publicado por la UNAM y editorial Gernika; *Gobiernos y democracia en América Latina: problemas del ejercicio del poder en las democracias realmente existentes*, y *Gobiernos de izquierda en América Latina: participación, conflicto y confrontación*, ambos editados por la UNAM y editorial Teseo.

Javier Rosiles Salas. Politólogo por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Maestro y doctor en estudios sociales, con la especialidad en Procesos Políticos, por la UAM Iztapalapa. Profesor e investigador de tiempo completo en la Universidad de la Ciénega del Estado de Michoacán de Ocampo (Ucemich). Miembro del SNI nivel 1. Su publicación más reciente es “Los diques al tsunami Morena: la elección de 2018 en perspectiva local”, en la revista *Apuntes Electorales* (vol. 20,

núm. 64, enero-junio de 2021). Sus líneas de investigación son: partidos políticos, procesos electorales y política gubernamental. Contacto: <javier.rosiles@gmail.com>

Carlos Luis Sánchez y Sánchez. Doctor en ciencia política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México. Maestro en estudios políticos y sociales por el Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Realizó su investigación posdoctoral en el Instituto de Investigaciones Sociales de 2012 a 2014. Actualmente es Profesor/Investigador Asociado “C” de Tiempo Completo, en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Es Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Conacyt (SNI) nivel 1. Sus publicaciones más recientes son: *El comportamiento político del electorado de izquierda en México en las elecciones presidenciales: 2008-2018*, en Cadena, Jorge, y Miguel Armando López Leyva (coords.); y *Las izquierdas mexicanas hoy. Las vertientes de la izquierda*, editado por el Instituto de Investigaciones Sociales y el Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades.

Laura Valencia Escamilla. Profesora investigadora titular C de la UAM-Xochimilco. Integrante del sistema Nacional de Investigadores; autora de libros como *La disciplina parlamentaria en México*; *La representación parlamentaria: un recorrido histórico por la teoría política*; *De la profesión a la profesionalización de los legisladores en México*; *El vínculo de la representación: control y retroalimentación entre ciudadanos y legisladores*, entre otros. Y es autora de más de 60 artículos en capítulos de libros y revistas especializadas e indexadas en revistas nacionales e internacionales.

Godofredo Vidal de la Rosa. Doctor en ciencias políticas y sociales por la UNAM, profesor investigador titular en el Departamento de Relaciones Sociales, DCSH, UAM-Xochimilco. Sus libros más recientes son *Política Latinoamericana Contemporánea* (coord.) (UAM, 2016), *La izquierda mexicana y el régimen político* (coord.) (Itaca, 2020). Dirige el proyecto “El retorno del Estado” (DCSH, UAM-X). Es miembro del SNI, nivel 2.

La 4T y el régimen político,
de Godofredo Vidal de la Rosa (coordinador),
se terminó de imprimir en octubre de 2022.

Se tiraron 1000 ejemplares.

El cuidado de la edición estuvo a cargo
de David Moreno Soto
y Caricia Izaguirre Aldana.

Formación de originales:
Maribel Rodríguez Olivares.

En este volumen se aborda un problema nuevo del sistema política mexicano: el intersticio entre la implosión del proyecto de democratización “neoliberal” y la emergencia de un régimen hiperpresidencialista. Partiendo de la premisa de que la elección presidencial del 2 de julio de 2018 fue un parteaguas en la historia del sistema político mexicano moderno, los trabajos aquí reunidos examinan los alcances y limitaciones del ejercicio hiperpresidencialista para crear nuevas bases institucionales para la vida política en México, incluyendo un sistema de partidos y de competencia electoral a la vez funcional y representativo de las preferencias de la ciudadanía. Los autores examinan los cambios en la arquitectura de la división de poderes, tanto el Congreso como el Poder Judicial, y la configuración “post crisis” del sistema de partidos, incluyendo el partido oficial. Igualmente se aborda la nueva relación entre el nuevo presidencialismo y los actores políticos, sociales y económicos que tienen influencia efectiva en el proceso de decisiones del gobierno y en la construcción de gobernanza estatal.

En estos ensayos hay una línea común de interés por examinar la profundidad de estas transformaciones. El término “régimen político” se usa deliberadamente en una acepción ampliada como sinónimo del término estadounidense “sistema político”, con dos niveles de significado: por un lado el tradicional, que incluye la división de poderes y sus equilibrios, la forma de gobierno y de competencia por el acceso al poder político del Estado; por otro el que incluye la red de pactos entre los poderes fácticos nacionales y extranjeros que participan en el proceso de decisiones políticas. En todos los casos se examina el ascenso de una nueva versión del presidencialismo autoritario mexicano que ha marcado la historia política de los siglos XX y XX, advirtiendo que el nuevo presidencialismo difiere notablemente de las versiones previas en sus limitaciones para construir una nueva forma o variante de régimen estable. El volumen ofrece trabajos que invitan a una conversación que trascienda la especulación y las agendas restaurativas del *ancien regime* y las exégesis voluntaristas del futuro de la 4T.

Colaboran en este libro Alberto Arellano Ríos, Josafat Cortez Salinas, Mariela Díaz Sandoval, Alberto Espejel Espinoza, Javier Esteinou Madrid, Anselmo Flores Andrade, Nancy García Vázquez, Marcos Pablo Moloeznik, Alejandro Monsiváis Carrillo, Juan Pablo Navarrete Vela, Francisco Reveles Vázquez, Juan Reyes del Campillo, Javier Rosiles Salas, Carlos Luis Sánchez y Sánchez, Laura Valencia Escamilla y Godofredo Vidal de la Rosa.