

# Logros, retos *y* contradicciones *de la* 4T



Mónica Inés Cejas · Liliana López Levi · Angélica Rosas Huerta  
coordinadoras



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

UNIDAD XOCHIMILCO División de Ciencias Sociales y Humanidades



**Logros, retos *y*  
contradicciones**  
*de la 4T*

LOGROS, RETOS  
Y CONTRADICCIONES DE LA 4T



Casa abierta al tiempo

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA**

Rector general, Eduardo Abel Peñalosa Castro

Secretario general, José Antonio de los Reyes Heredia

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA-XOCHIMILCO**

Rector de Unidad, Fernando de León González

Secretario de Unidad, Mario Alejandro Carrillo Luvianos

**DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES**

Directora, Dolly Espínola Frausto

Secretaria académica, Silvia Pomar Fernández

Jefa del Departamento de Política y Cultura, Esthela Irene Sotelo Núñez

Jefe de la sección de publicaciones, Miguel Ángel Hinojosa Carranza

**CONSEJO EDITORIAL**

José Alberto Sánchez Martínez (presidente)

Aleida Azamar Alonso / Alejandro Cerda García

Gabriela Dutrénit Bielous / Álvaro Fernando López Lara

Jerónimo Luis Repoll / Gerardo G. Zamora Fernández de Lara

Asesores del Consejo Editorial: Rafael Reygadas Robles Gil

Miguel Ángel Hinojosa Carranza

**COMITÉ EDITORIAL**

Eleazar Humberto Guerra de la Huerta (Presidente)

Clara Martha Adalid y Diez de Urdanivia / Carola Conde Bonfil

Nicte Fabiola Escárzaga / Tadeo Liceaga Carrasco

Eduardo Tzili Apango / Merarit Viera Alcazar

Héctor Manuel Villareal Beltrán

Asistente editorial: Varinia Cortés Rodríguez



# Logros, retos *y* contradicciones *de la 4T*

Mónica Inés Cejas • Liliana López Levi • Angélica Rosas Huerta  
coordinadoras



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA**

**UNIDAD XOCHIMILCO** División de Ciencias Sociales y Humanidades

Primera edición: diciembre de 2020

D.R. © Universidad Autónoma Metropolitana  
Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco  
Calzada del Hueso 1100  
Colonia Villa Quietud, Alcaldía Coyoacán  
04960 Ciudad de México

Sección de Publicaciones  
División de Ciencias Sociales y Humanidades  
Edificio A, tercer piso  
Teléfono: 55 5483 7060  
[pubcsh@gmail.com](mailto:pubcsh@gmail.com)/[pubcsh@correo.xoc.uam.mx](mailto:pubcsh@correo.xoc.uam.mx)  
<http://dcsh.xoc.uam.mx>  
<http://www.casadelibrosabiertos.uam.mx>

Portada: grabado de José Mariano Torreblanca, *Alegoría de la República Federal Mexicana*

ISBN: 978-607-28-2049-4

Agradecemos a la Rectoría de Unidad el apoyo recibido para la publicación.

Esta obra de la División de Ciencias Sociales y Humanidades  
de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco,  
fue dictaminada por pares académicos externos especialistas en el tema.

Impreso en México / Printed in Mexico

## Índice

Introducción. Primer año de la Cuarta Transformación: balance y reflexiones	11
<i>Mónica Inés Cejas, Liliana López Levi y Angélica Rosas Huerta</i>	

### BIENESTAR Y MALESTAR SOCIAL

Bienestar económico-social y ambiental en la Cuarta Transformación	31
<i>Myriam Cardozo Brum y Esthela Irene Sotelo Núñez</i>	

Impacto de programas sociales y medidas recaudatorias en la distribución del ingreso en México en 2020	51
<i>Araceli Rendón Trejo y Andrés Morales Alquicira</i>	

Jóvenes Construyendo el Futuro: una posibilidad para el cambio	77
<i>Verónica Gil Montes y Paola Gabriela Espinosa Cruz</i>	

La Cuarta Transformación en el ámbito cultural: reflexiones a los inicios del nuevo gobierno	99
<i>María Elena Figueroa Díaz</i>	

### (IN)SEGURIDAD Y LUCHAS SOCIALES

La Estrategia Nacional de Seguridad Pública 2019-2024 y la Guardia Nacional frente a la crisis de violencia y criminalidad. Análisis y prospectivas	123
<i>Roberto Huerta Peruyero</i>	

Feminismos en México: diálogos intergeneracionales  
y prácticas políticas contra la violencia hacia las mujeres 147  
*Ana Lau Jaiven y Merarit Viera Alcazar*

#NoMeCuidanMeViolan: protesta feminista  
contra la violencia en México en tiempos de la 4T 167  
*Mónica Inés Cejas y Kenia Salas*

## ACCIONES E INICIATIVAS PARA EL CAMBIO

La participación de las mujeres en la construcción  
de los caminos rurales de la Cuarta Transformación:  
el caso de San Miguel Amatlán de la Sierra Juárez de Oaxaca 191  
*Verónica Rodríguez Cabrera, Roberto Diego Quintana  
y Fidencio Servín Juárez*

Implicaciones de la Cuarta Transformación para las sociedades  
rurales en la perspectiva de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 211  
*Carlos Cortez Ruiz*

Coordinación para la atención de problemas ambientales  
en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México 231  
*Angélica Rosas Huerta y Esthela Irene Sotelo Núñez*

## (INTER)NACIÓN

La teleología de la Cuarta Transformación 253  
*Hugo Pichardo Hernández*

Un año de transformaciones jurídicas de la 4T:  
reformas constitucionales y legislación secundaria 277  
*Juan José Carrillo Nieto*

La Cuarta Transformación: entre la democracia y la monarquía 297  
*Joel Flores Rentería*

El giro migratorio en tiempos de la Cuarta Transformación.  
Nomadismo y fronteras 321  
*Luis Manuel Cuevas Quintero y Liliana López Levi*



El declive de Estados Unidos, el ascenso de China y las expectativas para México en materia económica Ana Teresa Gutiérrez del Cid	347
--	-----

COMUNICACIÓN Y OPINIÓN

2019: el empoderamiento de las iglesias evangélicas a partir de los medios de comunicación y el debilitamiento del Estado laico en México <i>Javier Esteinou Madrid</i>	371
Elecciones y esperanza en la Ciudad de México <i>Anna Fernández Poncela</i>	391
Ciudad de México: opiniones sobre la Cuarta Transformación <i>María de Lourdes Fournier, Claudia Ortiz Guerrero y Jesús Ramírez Rosales</i>	415
La Cuarta Transformación y la opinión pública <i>Ernesto Soto Reyes Garmendia</i>	431



Introducción.  
Primer año de la Cuarta Transformación:  
balance y reflexiones

*Mónica Inés Cejas,  
Liliana López Levi  
y Angélica Rosas Huerta*

*Honradez y honestidad.  
No al gobierno rico con pueblo pobre.  
Al margen de la ley, nada; por encima de la ley, nadie.  
Economía para el bienestar.  
El mercado no sustituye al Estado.  
Por el bien de todos, primero los pobres.  
No dejar a nadie atrás, no dejar a nadie fuera.  
No puede haber paz sin justicia.  
El respeto al derecho ajeno es la paz.  
No más migración por hambre o por violencia.  
Democracia significa el poder del pueblo.  
Ética, libertad, confianza.*

Programa Nacional de Desarrollo 2019-2024

EL 1 DE JULIO DE 2018 SE REALIZARON ELECCIONES FEDERALES, estatales y locales para elegir 3 400 cargos públicos de representación popular a nivel local y federal en México, dentro de los cuales destacan la Presidencia de la República, ocho gobernaturas, un jefe de gobierno, 500 diputados federales, 128 senadores y 1 596 alcaldes en los municipios de 24 estados y 16 alcaldías en la Ciudad de México.<sup>1</sup> En relación con la elección del presidente de la República, Andrés Manuel López Obrador (AMLO) al frente de la coalición “Juntos Haremos Historia” –la cual incluyó a su

---

<sup>1</sup> Para mayor información véase [<https://www.ine.mx/voto-y-elecciones/elecciones-2018/>].

partido Movimiento Regeneración Nacional (Morena), el Partido del Trabajo (PT) y el partido Encuentro Social—<sup>2</sup> ganó las elecciones presidenciales, luego de dos intentos fallidos, marcados por la presunción de fraude electoral; y después de 77 años de gobiernos federales emanados del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y 12 años de alternancia política del Partido Acción Nacional (PAN).

El triunfo de Andrés Manuel y su coalición se consolidaba, además, con la amplia mayoría alcanzada por Morena en el Congreso mexicano. En consecuencia, a partir del 1 de diciembre del mismo año, se convirtió en presidente de la República, quedando a la cabeza del primer gobierno nacionalista de izquierda en la historia de México.

Desde su campaña, López Obrador enfocó sus discursos en la esperanza de un cambio para el país y una alternativa frente a un modelo de desarrollo neoliberal —signado por el paso de un modelo de desarrollo *estabilizador* a otro *privatizador*—<sup>3</sup> que exacerbó las contradicciones de desigualdad social derivadas de la crisis del modelo estabilizador al posibilitar las condiciones para acelerar la concentración de la riqueza en unas cuantas manos<sup>4</sup> y a problemas heredados por los

<sup>2</sup> La Coalición obtuvo 53.19% de los votos —casi 31 puntos porcentuales más que el segundo lugar que alcanzó 22.28% de los votos y con 64.3% de la participación ciudadana—, la jefatura de Gobierno de la Ciudad de México (47.05%), las gubernaturas de cuatro de los ocho estados en juego, y la mayoría en ambas Cámaras legislativas.

<sup>3</sup> Caracterizado el primero, “por una fuerte presencia del sector público en la economía, el monopolio del Estado en sectores estratégicos, la sustitución de importaciones, el proteccionismo comercial, el fortalecimiento del mercado interno, la construcción de infraestructura por parte del Estado y políticas de fomento a la industrialización en sus modalidades privada y público-privada; tal estrategia tenía como correlato el fortalecimiento de las condiciones y prestaciones laborales, los mecanismos de redistribución y de movilidad social y el apoyo simultáneo a la producción agrícola y al abasto popular en las ciudades. El modelo permitió que el país creciera a tasas anuales superiores al 6 por ciento y entró en crisis en los años setenta. [El segundo estuvo marcado] por el desmantelamiento sostenido de la presencia del sector público y la dramática reducción del sector social; la apertura comercial indiscriminada; la desregulación en todos los frentes; la supresión o reducción de derechos y conquistas laborales; la eliminación de los subsidios generales y su remplazo por sistemas clientelares focalizados en los sectores más depauperados; el parcelamiento de las facultades gubernamentales en comisiones y organismos autónomos y la abdicación de potestades del gobierno en diversas instancias internacionales, en el marco de la inserción del país en la economía global”, en Plan Nacional de Desarrollo 2019–2024 [<https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2019/05/PLAN-NACIONAL-DE-DESARROLLO-2019-2024.pdf>].

<sup>4</sup> Javier Esteinou, “El nuevo gobierno de izquierda y el cambio del modelo de comunicación en México”, en *Revista Internacional de Comunicación y Desarrollo*, 10 [<http://dx.doi.org/10.15304/>]

gobiernos que le precedieron, entre los que destacan la alta concentración del ingreso y, como contrapartida, los altos niveles de pobreza, marginación y creciente desigualdad social (manifestada no sólo entre grupos de población sino entre regiones y entre campo y ciudad), una economía estancada, una crisis en materia de seguridad pública potenciada y manifestada en múltiples expresiones de violencia, delincuencia y corrupción.

La esperanza también se fincaba en la promesa de un sistema más incluyente e igualitario, con mayor crecimiento manteniendo la estabilidad financiera –sin que esto implicase aumento de impuestos y mayor endeudamiento–, a partir de reconstruir un Estado de bienestar que, para no entenderlo como una vuelta al pasado, fue expresado en términos de producir un proyecto posneoliberal (como modelo de desarrollo económico, ordenamiento político y convivencia social). Lo anterior representa grandes retos que implican dismantelar prácticas políticas, económicas, culturales y ambientales que llevan una inercia de cuatro décadas. La misión es compleja, particularmente si reconocemos los poderes fácticos que operan en un sistema mundo capitalista. Sin embargo, la orientación que el presidente busca darle a la agenda pública ha sido también calificada como populista.

Todo ello se sintetizaba en un proyecto de nación. El propio AMLO lo planteó como la Cuarta Transformación (4T), la cual se caracterizó como un proyecto alternativo de nación, con el argumento de que el neoliberalismo ha incrementado los problemas mencionados y excluido al pueblo de la riqueza generada a partir de los recursos que hay en el territorio. El proyecto está orientado a terminar con “el régimen corrupto de injusticias y de privilegio”, donde los servidores públicos deben poner “por encima de nuestros intereses personales, por legítimos que sean, el interés nacional; el objetivo supremo es la transformación del país”.<sup>5</sup>

Como plataforma electoral de Morena, sus fundamentos y lineamientos se plasmaron en el “Proyecto Alternativo de Nación 2018–2024” (o Proyecto 18),<sup>6</sup> el que

---

ricd.3.10.6172]; y Alberto Saladino García, “Los retos de la filosofía ante los cambios de la sociedad mexicana”, en Guillermo Hurtado *et al.* (coord.), *La filosofía y la cuarta transformación de México*, Editorial Torres Asociados, México, 2019.

<sup>5</sup> Discurso de Andrés Manuel López Obrador, presidente del Comité Ejecutivo Nacional de Morena, durante el III Congreso Nacional Extraordinario en la Ciudad de México, 11 de junio de 2017 [<https://lopezobrador.org.mx/temas/iii-congreso-nacional-extraordinario-morena/>].

<sup>6</sup> [<http://morenabc.org/wp-content/uploads/2017/11/Plan-de-Nacion-de-Morena.pdf>]; [<https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/94946/CGor201801-31-ap-20-8-a1.pdf>].

se liga al Plan Nacional de Desarrollo 2019–2024 (PND).<sup>7</sup> El proyecto, que reconoce como único antecedente al Plan Sexenal (1934–1940) del general Lázaro Cárdenas como plataforma de su campaña electoral en 1933,<sup>8</sup> está construido en torno a cuatro ejes temáticos y propuestas o proyectos de acción:

- i) Economía y desarrollo: política macroeconómica, política industrial y de innovación, política sectorial, energía, infraestructura, telecomunicaciones, medio ambiente, pesca, turismo, política agropecuaria, política laboral y sector financiero
- ii) Derecho social: jóvenes construyendo el futuro, salud y deportes.
- iii) Política y Gobierno: rescate del Estado, justicia, seguridad, política exterior, migración y combate a la corrupción.
- iv) Educación, valores, cultura y ciencia: proyecto educativo en educación básica y superior, inclusión de jóvenes al sistema educativo, cultura comunitaria, bono educativo.

<sup>7</sup> Publicado el 12 de julio de 2019 en el *Diario Oficial de la Federación* [[https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019)].

<sup>8</sup> “Este documento buscaba ejecutar el contenido social de la Constitución de 1917. Para ello, planteó el funcionamiento de un Estado que interviniera en el desarrollo, la gestión y la regulación de las actividades económicas y sociales del país, garantizando –al mismo tiempo– el respeto a la propiedad privada y las garantías individuales. Esta participación estatal se expresó en cuatro campos fundamentales: el agrario, el industrial, el sindical y el educativo. En lo que respecta a la cuestión agraria, el Plan planteó la reforma de la Ley de Dotaciones de Tierras y Aguas con el objeto de consumar una genuina reforma agraria, que sustituyera la paralización del reparto de tierras en los estados. En lo que respecta al campo de lo industrial, planteó –además de la mencionada intervención, regulación y gestión de las actividades económicas– la creación de diferentes empresas nacionales y la protección de éstas sobre el comercio exterior y las compañías extranjeras, todo ello en favor del interés nacional. En el campo sindical, sugirió que el gobierno debería contribuir a la organización y fortalecimiento de las organizaciones sindicales y al cumplimiento de los contratos colectivos; sin que ello implicara que se desconociera su autonomía e independencia. Finalmente, en relación a la cuestión educativa, buscaba continuar con el fortalecimiento de la cobertura educativa; con la interpretación racional, científica y laica de la realidad; pero sobre todo, con la promoción de la educación socialista; educación que no tenía nada que ver –como lo han demostrado numerosos historiadores– con los postulados del marxismo-leninismo, sino con una fraseología que, para inicios de la década de los treinta y en un contexto como el mexicano, significaba reivindicación social, económica y cultural del pueblo”, en “Plan Sexenal de Lázaro Cárdenas”, Comunicado de Prensa de la Presidencia de la República, 3 de mayo de 2019 [<https://www.gob.mx/presidencia/prensa/plan-sexenal-de-lazaro-cardenas>].

En el mismo proyecto se plantea que las propuestas o proyectos deben contribuir a alcanzar siete preceptos:<sup>9</sup>

- 1) Legalidad y lucha contra la corrupción: los problemas nacionales no derivan de la falta de leyes ni de su ineficiencia, sino de la falta de voluntad para cumplirlas, o bien de su utilización discrecional, facciosa, arbitraria y corrupta. La corrupción es una desviación de los gobernantes que puede y debe ser erradicada, por lo que resulta fundamental respetar la ley, un propósito que se puede lograr sin modificarla.
- 2) Combate a la pobreza: no se puede hacer frente a los desafíos del país con su población en pobreza, por lo que se establece como prioridad el cumplimiento efectivo de los derechos de alimentación, de salud, de educación, trabajo, vivienda digna, cultura y deporte. Se propone combatir la pobreza “mediante la creación de fuentes de trabajo, el impulso a las actividades productivas..., la inclusión de todos los jóvenes en programas educativos o laborales y la atención a los adultos mayores”.
- 3) Recuperación de la paz: se debe recuperar la tranquilidad y la paz destruida por las estrategias de seguridad pública y combate a la delincuencia de los dos últimos gobiernos.
- 4) Viabilidad financiera y austeridad: las acciones y proyectos propuestos para atender los problemas nacionales deben ser realizables sin incurrir en aumentos de las tasas impositivas o la creación de nuevos impuestos y sin recurrir a incrementos de la deuda pública para cubrir el gasto corriente.
- 5) Equidad de género: la patria con justicia y democracia que se aspira debe respetar, promover y garantizar los derechos de las mujeres. Se deben atender las expresiones de violencia, abuso y acoso a las que están expuestas las mujeres.
- 6) Desarrollo sostenible y buen vivir: se plantea un gobierno responsable que considere los impactos que tendrán las políticas y programas en el tejido social, en la ecología y en los horizontes políticos y económicos del país. Así como también, fundamentado por una idea de desarrollo que subsane las injusticias sociales e impulse el crecimiento económico sin provocar afectaciones a la convivencia pacífica, a los lazos de solidaridad, a la diversidad cultural ni al entorno.

---

<sup>9</sup> [<http://morenabc.org/wp-content/uploads/2017/11/Plan-de-Nacion-de-Morena.pdf>] pp. 6-11; [<https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/94946/CGor201801-31-ap-20-8-a1.pdf>].

- 7) Reconstrucción nacional: se busca despertar las conciencias y mantener la movilización social producida por los sismos, tanto para subsanar los efectos de los terremotos de septiembre, como para superar la corrupción, la pobreza, la desigualdad, la antidemocracia, la violación de los derechos humanos, el despojo de los pueblos y la destrucción del medio ambiente.

Con el nombre que se le da a la “Cuarta Transformación” se equipara al profundo cambio deseado con los que hubo en otros procesos de transición emblemáticos de la historia de México (la liberación del dominio español de 1810 a 1821 que resultó en la Independencia; la guerra entre liberales y conservadores de 1858 a 1861 que culminó en las “Leyes de Reforma”; y la Revolución, conflicto armado contra el régimen de Porfirio Díaz entre 1910 y 1917 al final de la cual se promulgó la Constitución que nos rige). La 4T no respondería sólo a hacer mejor las cosas, sino hacerlas dejando a su paso una huella histórica que se daría pacíficamente a partir de una necesidad de ruptura frente a un modelo dominante y dominador y reemplazarlo por otras formas de ejercer el poder sobre todo en los términos en los que se articula el pacto social ciudadano. Se trata entonces de construir un nuevo pacto social ante la destrucción del pacto social posrevolucionario entre 1982 y 2018 mediante la puesta en práctica de la “simulación generalizada” del cumplimiento de lo instituido en la Carta Magna y el aparato legal vinculado a ella (PND).

Las formas y acciones de gobierno que están expuestas en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 se agrupan en tres grandes ejes, cada uno con temas específicos:

- 1) Política y gobierno: corrupción y procuración de justicia; estado de derecho; separación del poder político del poder económico, cambio de paradigma en seguridad; democracia participativa; revocación del mandato, consulta popular, mandar obedeciendo, política exterior, migración y libertad e igualdad.
- 2) Política social: bienestar, desarrollo sostenible, educación, salud y cultura.
- 3) Economía: crecimiento; finanzas; impuestos; inversión privada; sector energético; economía, mercado interno y empleo; sistema bancario para la población en situación de pobreza; caminos rurales; cobertura de internet; ciencia y tecnología.

Estos ejes y temas se acompañan por un conjunto de programas, proyectos e instituciones de gobierno que buscan alcanzar la cuarta transformación del país. No



es la intención describir cada uno de ellos, sino presentar aquellos que son considerados los más importantes y han empezado con su puesta en marcha.<sup>10</sup> En cuanto a los programas se destacan los siguientes:

- Programa Jóvenes Construyendo el Futuro, dirigido a jóvenes de entre 18 y 29 años que no estudian ni trabajan y consiste en dos becas: una orientada a que inicien con su vida laboral, entrenándose en algún trabajo que quieran desempeñar; y la otra beca para que los jóvenes accedan a estudios universitarios.
- Programa Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez, el cual se caracteriza en dar apoyo económico a estudiantes de educación inicial y básica, educación media superior y educación superior.
- Programa para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores: da un apoyo económico universal a las personas de 68 años y más (pensión). Sólo en el caso de los adultos mayores que sean indígenas la edad para la pensión será desde los 65 años.
- Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad: da apoyo económico a niñas, niños y jóvenes de hasta 29 años que viven con alguna discapacidad, así como personas con discapacidad de 0 a 64 años que vivan en comunidades indígenas. Además, los canalizan para recibir atención médica.
- Programa Construcción de Caminos Rurales, el cual busca comunicar a 350 cabeceras municipales de Oaxaca y Guerrero con carreteras de concreto. También plantea generar empleos, reactivar las economías locales y desalentar la migración.
- Programa Nacional de Reconstrucción: busca atender a la población afectada que vive en las comunidades más pobres de Chiapas, Morelos, Puebla y Oaxaca que sufrieron afectaciones por los sismos de septiembre de 2017. El programa plantea acciones de reconstrucción y rehabilitación de viviendas, centros de salud, escuelas, mercados y edificios que son considerados patrimonio cultural.
- Cobertura de internet para todo el país, con este programa se busca proveer de acceso a internet en forma gratuita a todos los mexicanos.

---

<sup>10</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 [<https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2019/05/PLAN-NACIONAL-DE-DESARROLLO-2019-2024.pdf>]; y [<https://www.nacion321.com/gobierno/estos-son-los-25-proyectos-estrategicos-que-hara-amlo-en-su-sexenio>].

- Programa Zona Libre de la Frontera Norte, orientado a la creación de una zona libre de 30 kilómetros en la frontera norte, se tiene previsto reducir el IVA a 8% y el ISR al 20% en esa zona.
- Programa Producción para el Bienestar, orientado a dar apoyos económicos a los productores de pequeña y mediana escala como anticipación a las siembras. Además de promover entre los productores prácticas agroecológicas y sustentables, la conservación del suelo, el agua y la agrobiodiversidad; alienta la autosuficiencia en la producción de semillas y otros insumos, así como en maquinaria y equipo apropiado a la agricultura de pequeña escala, y la implantación de sistemas de energía renovable.
- Programa de Crédito Ganadero a la Palabra, que consiste en entregar de una a 10 novillas y hasta un toro por productor.

En relación con los proyectos de gobierno destacan:

- Creación de cien universidades públicas en municipios pobres y se ofertarán carreras relacionadas con las necesidades específicas de la región.
- El Tren Maya: será un tren turístico que recorrerá Campeche, Chiapas, Tabasco, Yucatán y Quintana Roo. Se prevé un recorrido de 1 525 kilómetros desde Calakmul hasta Cancún.
- Aeropuerto Internacional “Felipe Ángeles” en Santa Lucía. Dicha construcción del aeropuerto se sumará a la infraestructura aeroportuaria del centro del país.

Por último, se destaca la creación del Instituto de Salud para el Bienestar (In-sabi): este organismo tiene el objetivo de dar servicio en todo el territorio nacional a todas las personas no afiliadas al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). Se plantea que la atención se brindará considerando los principios de participación social, competencia técnica, calidad médica, pertinencia cultural, trato no discriminatorio, digno y humano.

Otro de los instrumentos de planeación que no se puede dejar de mencionar es la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, cuyos objetivos se construyen a la luz de los siete preceptos que se buscan alcanzar con el Proyecto Alternativo de Nación, a saber: erradicar la corrupción y reactivar la procuración de justicia; garantizar empleo, educación, salud y bienestar; pleno respeto a los derechos humanos; regeneración ética de las instituciones y de la sociedad; reformular el combate a las drogas;

emprender la construcción de la paz; recuperación y dignificación de las cárceles; articular la seguridad nacional, la seguridad pública y la paz; repensar la seguridad nacional y reorientar a las Fuerzas Armadas; establecer la Guardia Nacional y coordinaciones nacionales, estatales y regionales.

Algunos miembros de la sociedad han elogiado las acciones de gobierno y las reconocen como avances positivos para enfrentar los problemas que vive el país, pero también hay críticas y cuestionamientos. Como por ejemplo, la decisión por decreto presidencial del 5 de febrero de 2019 de suspender el apoyo a organizaciones de la sociedad civil que incluyó, entre otras, a la convocatoria para otorgar recursos a refugios de atención a mujeres víctimas de violencia de género. También está la decisión del 28 de febrero del mismo año de cancelar los recursos a las estancias infantiles y otorgar la ayuda directamente a los padres de familia.

Lo anterior nos lleva a reflexionar en torno a la forma en que el proyecto se fue materializando en el primer año de gobierno. Ello nos permite hacer un balance orientado a identificar los avances y fortalezas en la atención de los problemas que vive y padece diariamente la sociedad mexicana en su diversidad, así como las debilidades o dificultades que enfrenta. Es necesario preguntarnos si los cambios jurídicos, programáticos, institucionales, entre otros, contribuyen a resolver los problemas económicos, sociales, ambientales, políticos, culturales, o si, por el contrario, los agravan y acarrear consecuencias para nuestra sociedad. Preguntas inextricablemente ligadas a la cuestión de fondo de si es posible enfrentar al capitalismo neoliberal sin aislarse del sistema mundo.

El libro *Logros, retos y contradicciones de la 4T*<sup>11</sup> busca contribuir con posibles respuestas a estas cuestiones. En particular se presenta un balance sobre la gestión desarrollada por AMLO en su primer año de gobierno desde cinco ejes interconectados y relacionados directamente a algunos ejes, programas y proyectos planteados en su Proyecto Alternativo de Nación y su Plan Nacional de Desarrollo: Bienestar/malestar social; (In) seguridad y luchas sociales; Acciones e iniciativas para el cambio; (Inter) nación; y Comunicación y opinión.

El primer eje, *Bienestar/malestar social* presenta las complejas condiciones y los malestares, junto a políticas de bienestar desvanecidas y hasta excluyentes de ciertos sectores de la población, que son el antecedente de las “transformaciones” que

---

<sup>11</sup> Los textos que componen el libro se basan en las ponencias presentadas en el XXIX Congreso de Investigación Departamental de Política y Cultura “A 300 días de la 4T en México: balance y perspectivas”, llevado a cabo del 5 al 7 de noviembre de 2019 en la Rectoría General de la Universidad Autónoma Metropolitana.

propone la Cuarta Transformación. En ésta, el bienestar general de la población es el objetivo supremo al que deben conducir –reposicionados entonces como medios en lugar de fines– el crecimiento económico, la productividad y la competitividad. La consigna “Economía para el bienestar” (PND 2019–2024)<sup>12</sup> marca un viraje en la conceptualización de la gestión económico–social del país y del paradigma de desarrollo. En este sentido, el cambio de denominación de la instancia de gobierno encargada de coordinar los programas sociales –de Secretaría de Desarrollo Social a Secretaría de Bienestar– indica una apuesta a privilegiar el bienestar como concepto eje en la administración. Algunas de estas políticas de cambio son analizadas a detalle en los capítulos que la componen.

Los programas sociales y ambientales de la Cuarta Transformación en sus primeros 300 días de gestión federal son revisados con detenimiento por Myriam Cardozo Brum y Esthela Irene Sothelo Núñez, partiendo de definir sus conceptos eje (política social, política ambiental, bienestar socioeconómico), así como las condiciones de esos mismos programas al finalizar el sexenio anterior. Salud, vivienda, educación y desarrollo social fueron los sectores más afectados por el cumplimiento de sólo el 39% de las metas del Plan Nacional de Desarrollo 2013–2018, lo que se materializó en la pervivencia de altos índices de pobreza, desigualdad social, carencias alimentarias y de efectivo goce de derechos sociales. En el sector ambiental, las autoras destacan la reducción constante del gasto público en la materia. Como respuesta a este escenario la 4T comienza por aumentar el presupuesto asignado a la Secretaría de Bienestar como ente de gobierno encargado de coordinar los programas sociales. A continuación, abordan de manera pormenorizada –e incluyendo las propias dudas– el complejo mapa de políticas sociales que resulta del reemplazo del esquema precedente por otro acorde con los fundamentos de la 4T y al lema de “Por el bien de todos, primero los pobres”. Las políticas y programas ambientales son de especial atención, exponiendo un balance final donde recogen los puntos centrales de su reflexión.

En la segunda contribución a esta sección, Araceli Rendón Trejo y Andrés Morales Alquicira analizan el impacto de los programas sociales y las medidas para el fortalecimiento de la recaudación de impuestos del gobierno de la 4T para contrarrestar

---

<sup>12</sup> “El objetivo de la política económica no es producir cifras y estadísticas armoniosas sino generar bienestar para la población. Los macroindicadores son un instrumento de medición, no un fin en sí. Retomaremos el camino del crecimiento con austeridad y sin corrupción, disciplina fiscal, cese del endeudamiento, respeto a las decisiones autónomas del Banco de México, creación de empleos, fortalecimiento del mercado interno, impulso al agro, a la investigación, la ciencia y la educación” (PND 2019–2024).

la alta concentración del ingreso en México. Para ello comparan primero, el nivel de concentración del ingreso en México con el de otros países de América Latina y Europa en el periodo 2008–2018. Luego presentan la estructura de la distribución del ingreso en México en 2018 comparando la participación de los hogares en el ingreso total. Analizan la participación de las principales fuentes de ingreso, la importancia de los rubros trabajo y transferencias en la conformación del ingreso total, el valor de las jubilaciones y los beneficios de los programas de gobierno y la inversión en capital humano en el mejoramiento de las condiciones de vida de la sociedad en forma sostenible. Es sobre esta base que a continuación abordan las acciones realizadas a partir de 2019 por el gobierno de la Cuarta Transformación para reducir la concentración del ingreso. Finalmente señalan cuestiones que consideran pendientes de atención para reducir la concentración del ingreso, así como las limitaciones de las implementadas hasta entonces.

Uno de los sectores de población clave en el proyecto de la 4T son los jóvenes. Verónica Gil Montes y Paola Gabriela Espinosa Cruz nos introducen en la noción de juventud para, a partir de la misma, indagar en su incorporación en políticas públicas en la historia de México teniendo en cuenta las consecuencias de las diversas miradas institucionales hacia la juventud como mecanismos de exclusión de aquellos que no se ajustan a determinadas construcciones sociales del deber ser juvenil. Las autoras se detienen, ya para el presente siglo, en el fenómeno del joven caracterizado como “NINI” (que ni estudia ni trabaja) y la incidencia y limitaciones de este estigma en la orientación de determinadas políticas públicas. Son estos los antecedentes de la política de la presente administración hacia los jóvenes, en particular del programa “Jóvenes Construyendo el Futuro” que las autoras analizan a detalle llegando a la conclusión de que estaríamos frente a un cambio transformador en la manera de concebirlos: ya no como meros receptores de la acción estatal sino como actores capaces.

El capítulo “La Cuarta Transformación en el ámbito cultural: reflexiones a los inicios del nuevo gobierno” se aboca al análisis de las continuidades y rupturas en la política cultural, misma que apunta hacia la renovación moral y hacia un regreso a la concepción antropológica de la cultura. Desde ahí se reestructuran las políticas sociales, orientadas a nuevos beneficiarios, y que buscan diluir las prácticas elitistas como formas de producción cultural. Con base en ello se reconfiguran programas, presupuestos y se establecen otros temas como relevantes. Sin embargo, también se observan continuidades en la medida en que se recuperan y se respetan decisiones y logros previos; pero sobre todo en términos de la persistencia de prácticas arraigadas que responden a una lógica neoliberal.

El segundo eje, *(In)seguridad y luchas sociales*, incluye tres textos que abordan el complejo tema de la seguridad como parte del contrato social ciudadano en su materialización en políticas públicas y estrategias concretas como respuesta a una crisis generalizada de seguridad pública, y su visibilización mediante la protesta y acción social en las calles.

En “La Estrategia Nacional de Seguridad Pública 2019–2024 y la Guardia Nacional frente a la crisis de violencia y criminalidad. Análisis y prospectivas”, Roberto Huerta Peruyero nos pone en contexto mediante su análisis de la manera en que se ha gestionado la seguridad pública en México, para entrar de lleno entonces en la Estrategia Nacional de Seguridad Pública 2019–2024 de la 4T. Poniendo el foco en los objetivos prioritarios y específicos, así como en el papel que se le otorga a la Guardia Nacional, el autor comienza ubicándonos en el panorama de la criminalidad y violencia en México desde inicios del presente milenio; se concentra luego en las consecuencias del modelo fallido de seguridad pública y aborda entonces el corazón de su propuesta: la Estrategia Nacional de Seguridad Pública 2019–2024 en sus objetivos prioritarios y estrategias específicas incluyendo a la creación de la Guardia Nacional. Finalmente, presenta una evaluación y propuestas retomando los principales puntos que se desprenden de su análisis.

Plantear el tema de la (in)seguridad conduce a preguntarse por las violencias. Las feministas en su militancia y pensamiento crítico han denunciado estas violencias haciéndolas visibles. Ana Lau Jaiven y Merarit Viera Alcazar sostienen que la violencia ha constituido un eje transversal para los feminismos en el país, en tanto las prácticas políticas feministas en México se han articulado generacionalmente a partir de una constante lucha contra la violencia hacia las mujeres en todos sus espacios de acción e interacción. Con base en esta afirmación proponen, en el texto “Feminismos en México: diálogos intergeneracionales y prácticas políticas contra la violencia hacia las mujeres”, responder a la pregunta de si hay diferencias en la actuación y métodos de lucha entre las feministas jóvenes actuales y las de la segunda ola (década de 1970). Esta es la clave analítica para abordar la manera en que las feministas mexicanas se han organizado y las demandas que enmarcan sus luchas. Con base en esta genealogía contextualizan y visibilizan las exigencias de los feminismos jóvenes a las propuestas y promesas de la Cuarta Transformación.

Frente una aparente mayor equidad traducida en políticas públicas, participación de mujeres en la esfera pública y cambios en la legislación, y ante la ola imparable y creciente de feminicidios y otras formas de violencia contra las mujeres que evidencia una grave crisis de seguridad pública, mediante acciones de protesta las feministas se preguntan si México es un país sin ciudadanas. Y lo hacen cuestionando

la falta de acción y el contenido y alcance de las respuestas de la 4T y sus agentes ante la violencia de género. El activismo político —que incluye el uso de la violencia para manifestarse en el espacio público— de las manifestaciones organizadas en torno a discusiones en las redes bajo el hashtag #NoMeCuidanMeViolan ante acciones violentas contra mujeres protagonizadas por agentes de seguridad pública, sus demandas y las críticas a las respuestas del gobierno son el foco de análisis de “#NoMeCuidanMeViolan: protesta feminista contra la violencia en México en tiempos de la 4T” de Mónica Inés Cejas y Kenia Salas.

En el tercer eje, *Acciones e iniciativas para el cambio*, se encuentran tres trabajos que reflexionan sobre los cambios presentados en los instrumentos programáticos y jurídicos desarrollados en el primer año de gobierno de AMLO. En el primero, Verónica Rodríguez Cabrera, Roberto Diego Quintana y Fidencio Servín Juárez reflexionan en torno al Estado como protagonista en el impulso de obras de intervención planificada llevadas a cabo por instituciones gubernamentales bajo un esquema colaborativo en comunidades rurales y pueblos originarios. Reflexión que se realiza a partir de los procesos y prácticas sociales desarrollados a partir de la puesta en marcha de un proyecto de construcción de carreteras municipales que beneficiarían a pueblos originarios del estado de Oaxaca, en particular en el municipio de San Miguel Amatlán; así como de los principales impactos en su comunidad. Los autores concluyen que este proyecto trajo beneficios planificados o esperados, como la facilidad de acceso, la reducción del tiempo del recorrido, y la activación de rutas comerciales y turísticas, favoreciendo a productores, comercializadores, a posibles consumidores y, económicamente de forma directa aunque temporal, a quienes participaron como mano de obra en la construcción de las carreteras. También identifican cambios no esperados pero positivos para el bienestar personal y comunitario, tal es el caso de la participación de las mujeres en la construcción del camino, en particular, en actividades pesadas a la par que los hombres. Así como el reconocimiento y valoración de las mujeres, tanto de las que han participado como de las que han observado, como protagónicas en el devenir de sus propias comunidades y la conciencia de la importancia de participar como población en la solución de sus propios problemas.

El segundo trabajo, elaborado por Carlos Cortez Ruiz, analiza los cambios en la política social que bajo la perspectiva de la 4T se realizaron en el primer año de gobierno de Andrés Manuel López Obrador, con el objetivo de enfrentar la pobreza, la exclusión y reducir las desigualdades. Destacan el aumento salarial, el establecimiento de programas orientados a atender a sectores importantes de la población en situación de pobreza, así como cambios en las políticas de salud, de educación, y

de producción de alimentos. En particular el autor reflexiona sobre los cambios impulsados en los programas sociales orientados a incidir en las condiciones de vida de la población en condiciones de pobreza y a sus posibilidades e implicaciones para la población rural y sobre lo que estos cambios significan en la perspectiva de avanzar en el cumplimiento de algunos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). El autor concluye que es muy pronto para conocer las implicaciones de los programas analizados, particularmente si se pone énfasis en cómo los diferentes actores sociales en las áreas rurales responden a la nueva situación, incluidos aquellos que lo ven como una oportunidad para reducir la pobreza y avanzar en la garantía de derechos y en la realización de los ODS; pero también considerando el punto de vista de aquellos que no creen en el nuevo enfoque o que consideran que los programas iniciados representan la continuidad de un modelo orientado a despojar a los campesinos y a los pueblos originarios del control sobre sus recursos y de la posibilidad de impulsar sus propios modelos.

Por su parte, Angélica Rosas Huerta y Esthela Irene Sotelo Núñez centran su mirada en la coordinación metropolitana que se debe desarrollar para atender los problemas ambientales, los cuales se caracterizan por trascender límites territoriales y jurisdiccionales, y por involucrar en su tratamiento a diferentes niveles de gobierno y sectores de la actividad pública. En particular buscan indagar en torno a los avances y limitaciones que enfrenta la Ley de Desarrollo Metropolitano del Valle de México promovida a nivel local en el 2019 y que se caracteriza, entre otros aspectos, por asumir al gobierno federal como un actor central. Las autoras concluyen que la Ley representa un nuevo arreglo jurídico que permite la interacción entre diversas autoridades y actores; atender problemas comunes, como es el ambiental, con un enfoque regional y reconocer que los problemas ambientales no pueden ser atendidos a partir de estructuras administrativas que gestionan su territorio con base en límites político-administrativos y a una escala local. Sin embargo, las autoras también plantean que la Ley no contribuye a desarrollar una coordinación metropolitana eficaz para la atención de los problemas ambientales; principalmente porque no se generan mecanismos vinculantes que faciliten la gestión metropolitana en el largo plazo, no se establecen rutas claras para incorporar la participación de actores diferentes al gobierno, no hay una autonomía financiera, no se establece una corresponsabilidad y obligatoriedad por parte de las entidades federativas participantes, no se alienta una participación directa, permanente y con poder de la sociedad en los órganos de coordinación metropolitana que indica la ley, y el sistema de gobernanza metropolitana que promueve no tiene en su centro la definición de mecanismos que fomenten situaciones de cooperación eficaces. Más allá del establecimiento de mecanismos



para el financiamiento de proyectos puntuales, lo que interesa es la convergencia de acciones que promuevan la gestión colectiva de los problemas asociados con la gestión ambiental metropolitana

En el cuarto eje (*Inter*)nación se encuentran cuatro estudios que reflexionan sobre el papel de la Cuarta Transformación en la configuración de la nación y en sus relaciones internacionales. Para ello, se parte de la dimensión histórica, en la cual el gobierno autonombra su periodo (2018-2024) comparándolo con otros tres momentos emblemáticos para la configuración nacional. De ahí se transita al análisis de la configuración jurídica del proyecto de nación; mismo que se ve confrontado por una crisis política y humanitaria ocasionada por el giro migratorio derivado de una situación internacional, que ejerció una presión no contemplada sobre el país. Esto nos lleva a enmarcar el momento en que se propone la Cuarta Transformación en un contexto que va más allá de sus fronteras, un tiempo de tensión bipolar, a nivel mundial, particularmente entre China y Estados Unidos.

En el primer capítulo de esta sección, Hugo Pichardo reflexiona en torno a la teleología de la Cuarta Transformación y sus implicaciones histórico-territoriales. Desde el punto de vista histórico, el nombre con el cual el gobierno mexicano actual denomina a este periodo, lo sitúa en un momento comparable con la Independencia, la Reforma con la restauración republicana y la Revolución Mexicana. Lo anterior, afirma el autor, es una proyección ambiciosa y magnánima, que no es funcional para dimensionar los problemas nacionales y los retos que se vislumbran. En particular, se desarrolla la cuestión del resguardo y control del territorio.

Una de las preguntas que nos plantea la Cuarta Transformación es si se trata de una nueva configuración política o si es una forma de reorientación social que implica regresar a las viejas prácticas del Estado benefactor o del Estado interventor. Esta cuestión es retomada en el siguiente capítulo por Juan José Carrillo Nieto, quien aborda las reformas legislativas de la 4T, con el objetivo de analizar la orientación jurídica del gobierno de Andrés Manuel López Obrador. Esta investigación, acotada al primer año de gobierno, se enfoca en las reformas a la Constitución Política, así como en aquellas orientadas a la legislación secundaria, y que buscan llevar a cabo un cambio en el rumbo del proyecto nacional. Asimismo, Carrillo Nieto presenta la reforma a la organización administrativa del Estado y la nueva ley dirigida a limitar los salarios de los servidores públicos. En particular se analiza un memorándum, firmado por el presidente de la República, contra la reforma educativa que fue aprobada durante el sexenio de Enrique Peña Nieto (2012-2018).

En el tercer capítulo intitulado La “Cuarta Transformación: entre la democracia y la monarquía”, Joel Flores Rentería aborda los problemas de la democracia

mexicana desde una perspectiva hermenéutica. Partiendo desde los conceptos de democracia y demagogia, el autor analiza el liderazgo moral del presidente, sobre todo en torno al discurso sobre la corrupción, y plantea que el mayor riesgo del gobierno encabezado por Andrés Manuel López Obrador es la posibilidad de convertirse en un gobierno unipersonal que domine sobre el pueblo, con la anuencia de éste.

El cuarto capítulo de la sección corresponde al giro migratorio en tiempos de la 4T, escrito por Luis Manuel Cuevas Quintero y Liliana López Levi, quienes reflexionan sobre la dimensión territorial de la migración, con base en las categorías de nomadismo y nación, con la idea de plantear la problemática desde el enfoque del sujeto en movimiento. Asimismo, se exploran las implicaciones del flujo transfronterizo sobre la reconfiguración del proyecto nacional en cuestión. En particular, se centra la atención en las crisis política y humanitaria que implicaron las caravanas migrantes que cruzaron el territorio nacional durante el primer año de gobierno del sexenio.

El quinto capítulo, escrito por Ana Teresa Gutiérrez del Cid, analiza las expectativas para México, ante el declive de Estados Unidos y el ascenso de China. La autora parte de presentar el contexto internacional actual, en el cual el modelo neoliberal ha fracasado y se ha desencadenado una rivalidad comercial entre ambas potencias. Lo anterior le ofrece a México nuevas perspectivas de desarrollo, así como la posibilidad de que el Estado recupere su papel rector en la economía y la oportunidad de diversificar los vínculos comerciales. Si bien México no tiene un margen de maniobra muy amplio —debido a la firma del Tratado México-Estados Unidos-Canadá (T-MEC)—, el fortalecimiento económico de China, aunado a la nueva política exterior mexicana, ofrecen una opción para el desarrollo económico.

El último eje pone énfasis en dos ámbitos que no se pueden dejar de lado: la comunicación y la opinión durante la campaña presidencial y en el primer año de gobierno de AMLO. La comunicación abordada desde lo político y la opinión a partir de las percepciones de la ciudadanía sobre los sentimientos desarrollados durante las elecciones presidenciales, así como de aspectos de la gestión del actual gobierno federal. Es así que Javier Esteinou Madrid reflexiona en torno a la alianza político-electoral que Andrés Manuel López Obrador estableció con grupos evangélicos; en particular explora el acercamiento político de López Obrador hacia las iglesias evangélicas, su ofrecimiento de medios de comunicación radiofónicos, el impacto sobre la estructura del Estado laico mexicano, las diversas reacciones de la sociedad, la manifestación del antijuarismo de AMLO, las consecuencias para el país, y finalmente, la rectificación del Poder Ejecutivo. El autor sostiene que dicho acercamiento atenta contra las bases del Estado laico, pues permite que los grupos

religiosos ocupen un rol político-ideológico-desarrollista creciente en el espacio público mediático, contraviniendo la Constitución Política Mexicana y debilitando al Estado laico en México.

Al respecto, Anna María Fernández Poncela analiza la esperanza que la gente dijo sentir si ganaba AMLO como presidente de la República, específicamente busca responder a ¿qué significa esta emoción en el contexto social y político y concretamente alrededor de esta elección en particular? Se asocian emociones negativas con elecciones ¿Es esto siempre cierto? Para dar respuesta a las interrogantes, la autora realiza un estudio empírico de percepciones de la ciudadanía y concluye que, si bien en la coyuntura electoral de México 2018 se hablaba del miedo y del enojo, lo que ganó al parecer más significativamente fue la esperanza futura, la esperanza por un cambio para México por el triunfo de un partido y candidato nuevos para gobernar, sin desconocer el papel acompañante del enojo por el pasado y presente. La esperanza y el enojo se presentaron como un par emocional que no son polarizantes sino complementarios.

Bajo la misma estrategia metodológica, María de Lourdes Fournier, Claudia Ortiz Guerrero y Jesús Ramírez Rosales analizan la gestión que el gobierno de Andrés Manuel López Obrador realizó en sus primeros seis meses en cuestiones inherentes a educación, salud, lo social, administración pública, proyectos de inversión, seguridad pública y violencia, derechos humanos y migración, así como la relación entre gobierno y sociedad. Para ello realizan un estudio empírico de percepciones de la ciudadanía y concluyen que la población encuestada apoya nuevas obras de infraestructura en el país, sin embargo, la obra del nuevo aeropuerto internacional de la Ciudad de México en Texcoco es cuestionada, se presenta una opinión pública dividida o polarizada a favor de la cancelación del proyecto y en desacuerdo con la construcción del aeropuerto en Santa Lucía. En cuanto a la relación entre México y Estados Unidos la ciudadanía tiene una aprobación alta, sin embargo, desaprueban el paso de los migrantes por el país. En cuanto al manejo del gasto público, en particular la reducción presupuestaria es aprobada por la ciudadanía. Sobre los programas sociales, los autores encontraron que la aprobación es generalizada.

Por su parte Ernesto Soto Reyes Garmendia realiza un balance sobre los principales avances y fortalezas, así como las debilidades de la llamada Cuarta Transformación, a partir de la opinión de los ciudadanos expresada en las encuestas de opinión más importantes que se publicaron en México sobre el tema durante el primer año de gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador. El autor concluye que AMLO tiene una alta aceptación y apoyo de la población en la mayoría de las encuestas; así como también evalúa positivamente los programas sociales, la lucha contra el

huachicol y en general contra la corrupción, la Guardia Nacional, la disminución del salario de los altos funcionarios, la libertad de expresión y la comunicación mediante las conferencias mañaneras, la relación con Estados Unidos y el deslinde con las administraciones anteriores. De igual forma, la ciudadanía expresa dos grandes críticas al gobierno de AMLO: la primera es la falta de resultados en seguridad, y la segunda, el mal desempeño de la economía.

## BIENESTAR Y MALESTAR SOCIAL



# Bienestar económico-social y ambiental en la Cuarta Transformación

*Myriam Cardozo Brum  
y Esthela Irene Sotelo Núñez*

## **Introducción**

A 300 DÍAS DE QUE INICIÓ EL GOBIERNO ENCABEZADO por Andrés Manuel López Obrador (AMLO) apenas es posible aventurar algunos comentarios referidos a los principales cambios introducidos en los programas sociales y ambientales federales. Para esto último nos proponemos empezar por explicitar los conceptos básicos que utilizaremos en el presente texto, así como esbozar la situación en que dichos programas se encontraban al finalizar el sexenio pasado y revisar en detalle los cambios que están sucediendo en los primeros 300 días de gestión de la Cuarta Transformación (4T) en torno de los programas coordinados por la Secretaría de Bienestar y la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) en su conceptualización y recursos, con la finalidad de dar cumplimiento, por lo menos, a dos de los pilares básicos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).<sup>1</sup>

## **Conceptos básicos**

La sostenibilidad impulsada a nivel mundial por la Agenda 2030 requiere de un desarrollo armónico de los pilares social, económico y ambiental que mejoren las

---

<sup>1</sup> Un primer trabajo referido sólo a los programas sociales de los primeros 100 días del nuevo gobierno fue publicado por Cardozo en la revista *Brújula ciudadana*, año 11, núm. 110, junio-julio de 2019.

condiciones de bienestar actual, sin poner en riesgo la situación futura. México la ha asumido y trabaja por adecuar sus programas y mecanismos de control y evaluación, sin avanzar suficientemente en su impulso.

En ese sentido, la política social busca (o debería buscar) el bienestar de la sociedad mediante estrategias de redistribución de la riqueza y el ingreso que, en buena parte, se concretan en la aplicación de impuestos progresivos y el desarrollo de programas sociales que ofrecen transferencias monetarias y en especie, subsidios y servicios, ya sea en forma universal o focalizada. Cada programa se apoya en una teoría explicativa (Teoría del Cambio) que le permite formular una hipótesis: al realizar ciertas acciones con los recursos disponibles podrá alcanzar los objetivos que se propone.

La política ambiental, por su parte, constituye un área de políticas imprescindible por diferentes circunstancias. Entre éstas destaca el hecho de que, a menudo, los valores ambientales no son considerados en la toma de decisiones de diferentes agentes económicos. Esta omisión podría explicarse por diferentes razones. Una es que los impactos sobre el medio ambiente constituyen externalidades negativas. Los sectores o actividades económicas más contaminantes suelen no asumir los impactos ambientales que provocan, debido a que los efectos negativos asociados a sus actividades ocurren en otro sitio o, incluso, son aplazados hacia el futuro. En este escenario, se vuelve necesaria la intervención gubernamental a partir de políticas que incidan sobre las conductas individuales.

Otra razón que le da sentido público a las políticas ambientales tiene que ver con la necesaria protección, gestión y preservación de los llamados servicios ecosistémicos. El funcionamiento de todas las actividades económicas y sociales depende de que los ecosistemas funcionen en condiciones óptimas, lo que vuelve necesario intervenir con medidas que protejan, incentiven y promuevan la conservación ambiental. Una tercera razón es la necesidad de promover medios de vida sostenibles, que aseguren el acceso de todas las personas a diferentes recursos naturales asociados con el territorio (agua, suelo y vegetación) en condiciones de equidad.

El bienestar socioeconómico perseguido puede conceptualizarse y medirse por lo menos en dos formas: *a*) mediante un conjunto de indicadores objetivos de las condiciones de vida de la población en aspectos como: empleo, salarios, educación, salud, seguridad social, vivienda, medioambiente, etcétera, y *b*) a partir de las percepciones subjetivas que la población tiene del mismo. Ambas mediciones son importantes, pero no siempre consistentes: en las mediciones



internacionales México suele obtener malas calificaciones en la primera y buenas en la segunda.<sup>2</sup>

Las políticas y programas públicos requieren de continuos ajustes que rescaten las acciones efectivas y modifiquen los desempeños no satisfactorios. Sin embargo, cuando los últimos se imponen sobre los aciertos es necesario pensar en una reorientación drástica. De ahí la importancia de revisar brevemente su comportamiento en el sexenio pasado.

### **Situación de los programas sociales al finalizar el sexenio pasado**

La entonces Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) impulsó una estrategia central, la Cruzada contra el Hambre, que ya en su segundo año de vida perdió fuerza y nos legó uno de los programas principales del sexenio,<sup>3</sup> Comedores Comunitarios. Junto con éste se impulsaron especialmente Prospera Programa de Inclusión Social, Seguro de Vida para Jefas de Familia y Pensión para Adultos Mayores, de entre 6 y 7 millones de beneficiarios cada uno y presupuestos en el año 2018 cercanos a los 40 000 y 45 000 millones de pesos (Pensión para Adultos Mayores y Prospera respectivamente).

Globalmente, el Consejo de Evaluación de la Política Social (Coneval) informó de la existencia de más de 52 millones de pobres en 2018 (41.9% de la población), señalando un importante descenso porcentual frente a 2016 (43.6%), que permitió una reducción de 3.7% en todo el sexenio. La pobreza extrema se redujo pasando de 9.8 a 7.4%, pero aumentó levemente la población vulnerable por ingresos y carencias, debido al estancamiento de los ingresos de los hogares que estuvieron reduciéndose y aumentando durante todo el sexenio. Los sectores con menores avances fueron: los servicios básicos en la vivienda que disminuyeron sus carencias en 1.4%, el rezago educativo que las redujo en 2.3%, y el acceso a vivienda de calidad, en 2.5%.<sup>4</sup> En

<sup>2</sup> Forbes, “México sube en el *ranking* de la felicidad mundial”, publicado el 14 de marzo de 2018 [[www.forbes.com.mx/mexico-sube-en-el-ranking-de-la-felicidad-mundial](http://www.forbes.com.mx/mexico-sube-en-el-ranking-de-la-felicidad-mundial)]. Fecha de consulta: 10 de diciembre de 2018.

<sup>3</sup> En función del impulso que se pretendió infundirle.

<sup>4</sup> Coneval, *Medición de la pobreza* [<https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza-2018.aspx>]. Fecha de consulta: 15 de diciembre de 2019.

cambio, uno de los indicadores negativos con mayor reducción entre 2013 y 2018 fue el acceso a seguridad social.<sup>5</sup>

Coneval ya había adelantado en 2018 que seis de cada 10 personas no tendrían cubierta su seguridad alimentaria al finalizar el sexenio, mientras que, en materia de seguridad social, 36% no tendría acceso y 75% de las mujeres ocupadas no contarían con guardería. Al final del año, encontró que de los 370 indicadores del ámbito social derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, sólo 145 (39%) han sido cumplidos o tienen un estatus avanzado o adecuado. En cambio, 185 metas (50%) están muy rezagadas o tienen un nivel de cumplimiento insuficiente. De las restantes 41 (11%) no se tiene información, según datos del Coneval.<sup>6</sup> Esto afectó en especial al sector salud, vivienda, educación y desarrollo social, en ese orden, a pesar de los apoyos recibidos del Banco Mundial (BM), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef), la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Agencia Francesa de Cooperación, según declaraciones de Eviel Pérez Magaña, último secretario de la entonces Secretaría de Desarrollo Social.

Sin embargo, Coneval también informó avances en vivienda con piso firme y electricidad, más niños y niñas en las escuelas primarias, secundarias e incluso preparatorias y mayor cobertura de servicios básicos. Además de una pequeña reducción de los empleos informales (60 a 57%), con mayores dificultades de inserción entre los jóvenes de 15 a 29 años.

En síntesis, recomendó al nuevo gobierno y en el marco de la Agenda 2030:<sup>7</sup>

- Continuar y perfeccionar estrategias coordinadas entre dependencias y órdenes de gobierno dedicadas a reducir la pobreza multidimensional, con especial atención en reducir el hacinamiento, brindar educación básica completa a los adultos que no la tengan, aumentar la cobertura de agua y drenaje y reducir la carencia de acceso a la seguridad social.
- Que la política pública, especialmente la de desarrollo social, tenga como hilo conductor el acceso efectivo a los derechos como mecanismo princi-

<sup>5</sup> Coneval, *Principales hallazgos de la evaluación de la Política de desarrollo social 2018*, 2019 [https://www.coneval.org.mx/evaluacion/IEPSM/IEPSM/Paginas/IEPDS\_2018\_principales\_hallazgos.aspx]. Fecha de consulta: 16 de octubre de 2019.

<sup>6</sup> Coneval, *Evaluación de Programas Sociales*, 2019 [www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/InformeEvaluacion.aspx]. Fecha de consulta: 15 de diciembre de 2018.

<sup>7</sup> Coneval, *Informe de evaluación de la política de desarrollo social 2018* [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/Recomendaciones\_IEPDS2018.pdf]. Fecha de consulta: 18 de octubre de 2019.

pal y que, a la vez, permita cerrar las brechas económicas y sociales que todavía se observan entre diferentes grupos y generar una mayor igualdad de oportunidades. Además de los instrumentos presupuestarios tradicionales, se necesitan estrategias de nivelación, inclusión y de acción afirmativa, en casos concretos y en tiempos específicos, para igualar las oportunidades de todos los grupos sociales.

- Desarrollar un esquema de protección social universal que reduzca las brechas más urgentes y promueva una mayor igualdad a los accesos básicos para toda la población.

Pero, poco se sabe del papel que desempeñaron los principales programas antes mencionados porque éstos fueron evaluados en su diagnóstico, diseño, procesos, consistencia y resultados o tuvieron informes específicos y específicos de desempeño; pero ninguno tuvo una evaluación de impacto, ni objetiva ni subjetiva, que mida y explique los cambios en el bienestar de las personas.

La falta de una reducción importante de la pobreza, la permanencia de muy altos niveles de desigualdad, la persistencia de carencias como la alimentación y el limitado cumplimiento de los derechos sociales justifican los extremos cambios propuestos por el gobierno entrante.

### **Situación del sector ambiental al finalizar el sexenio pasado**

Algo similar puede decirse de los programas ambientales del sexenio pasado. La mayoría de los programas de protección y preservación ambiental, así como aquellos que buscaban promover una gestión integral del medio ambiente y recursos naturales carecen de evaluaciones de impacto que muestren su efectividad. Por el contrario, los diferentes datos sobre contaminación, sobreexplotación de pesquerías, megaproyectos extractivos y las altas tasas de cambio de uso del suelo muestran un deterioro considerable en el estado de los ecosistemas, la degradación de recursos naturales como el agua, y un incremento en el número de conflictos ambientales. El impacto ambiental amenaza la sostenibilidad de los medios de vida, así como el necesario aprovisionamiento de servicios ecosistémicos.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Leticia Merino y Alejandro Velázquez (coords.), *Agenda ambiental 2018: diagnóstico y propuestas*. México. SUSMAI-Universidad Nacional Autónoma de México, 2018 [<http://agendaambiental2018.susmai.unam.mx/wp-content/uploads/2018/03/Libro-Merino-Agenda-Amb-UNAM-web.pdf>]. Fecha de consulta: 25 de octubre de 2019.

A la par de la falta de evidencia sistemática que permita evaluar el impacto de los programas gubernamentales en este tema, cabe mencionar la reducción constante del gasto público en protección ambiental. Este proceso acompaña la creciente pérdida de capacidad operativa de la Semarnat. Las Cuentas Económicas y Ecológicas de México<sup>9</sup> permiten observar que, en la última década, la proporción del gasto en protección ambiental (GPA) se ha reducido considerablemente.<sup>10</sup> Así, pasó de 0.9% del PIB en 2011 a 0.6% en 2017 y 0.7% en 2018, en un estrepitoso descenso.

En la siguiente gráfica puede apreciarse también la disminución constante en el presupuesto asignado a la Semarnat, el cual pasó de cerca de 140 mil millones de pesos en 2011, a 39 mil quinientos millones en 2018, cantidad 3.5 veces menor que la anterior. Esta tendencia se recrudece durante el sexenio de Enrique Peña Nieto y se hace más evidente al final del mismo. Los datos señalan que los recursos destinados al sector ambiental en 2017 fueron casi 50% menos que los destinados a este mismo rubro en 2015, a la mitad del sexenio (Gráfica 1).

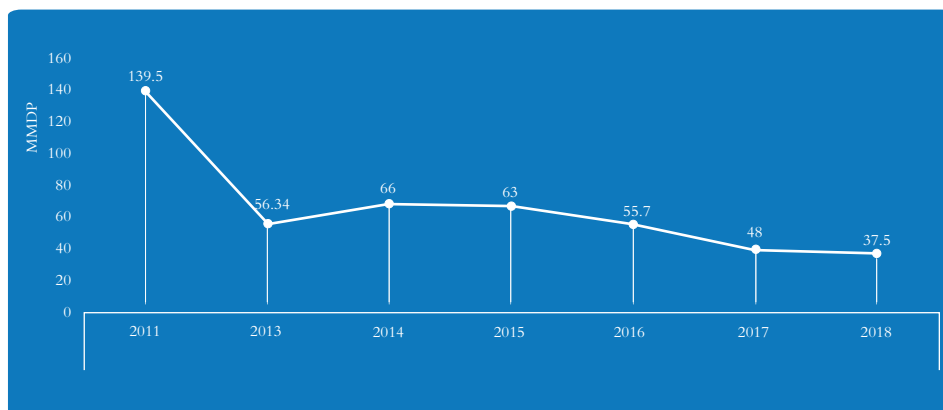
Entre 2015 y 2018, se observa que órganos sectorizados estratégicos para la puesta en marcha de programas de sostenibilidad, acceso a recursos y protección ambiental tuvieron una reducción acumulada de hasta 70% de su presupuesto. Es el caso del sector forestal (Comisión Nacional Forestal, Conafor, -70%), áreas protegidas (Comisión Nacional de Áreas Protegidas, Conanp, -39.8%) y el subsector agua (Comisión Nacional del Agua, Conagua, -60.3%).<sup>11</sup>

<sup>9</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), *Cuentas Económicas y Ecológicas de México*, Sistema de Cuentas Nacionales, 2018 [[https://www.inegi.org.mx/temas/ee/default.html#Informacion\\_general](https://www.inegi.org.mx/temas/ee/default.html#Informacion_general)]. Fecha de consulta: 20 de octubre de 2019.

<sup>10</sup> El Sistema de Cuentas Nacionales de México define el GPA como las “erogaciones efectuadas por la sociedad, para prevenir, reducir y eliminar la contaminación así como cualquier otra degradación ambiental generada por las decisiones sobre las actividades de producción, distribución y consumo. [...] Los GPA incluyen las erogaciones realizadas por actividades del sector público: Gobierno Federal (secretarías de Estado y paraestatales de control presupuestal directo e indirecto); gobiernos de las entidades federativas incluyendo el gobierno [de la Ciudad de México] y gobiernos municipales; además del sector institucional de los Hogares”. Inegi, *Sistema de Cuentas Nacionales de México: cuentas económicas y ecológicas de México 2007-2011: año base 2003*, 2013, p. 15 [[http://www.earthgonomic.org/biblioteca/2013\\_Inegi\\_Cuentas\\_Economicas\\_Ecologicas\\_Mexico.pdf](http://www.earthgonomic.org/biblioteca/2013_Inegi_Cuentas_Economicas_Ecologicas_Mexico.pdf)]. Fecha de consulta: 11 de diciembre de 2019.

<sup>11</sup> Enrique Provencio y Julia Carabias, *El presupuesto federal de medio ambiente: un trato injustificado y desproporcionado. Este País*, núm. 336, 2019, México, p. 20 [<https://estepais.com/wp-content/uploads/2019/06/ep-336.pdf>]. Fecha de consulta: 23 de noviembre de 2019.

Gráfica 1. Presupuesto asignado a Semarnat 2011-2018  
(cifras en pesos corrientes)



Fuente: elaboración propia con base en Semarnat, *Presupuesto asignado a la Semarnat por unidad administrativa (pesos)*, 2019 [http://dgeiawf.semarnat.gob.mx:8080/ibi\_apps/WFServlet?IBIF\_ex=D4\_GASTOS01\_03&IBIC\_user=dgeia\_mce&IBIC\_pass=dgeia\_mce&NOMBREANIO=\*]. Fecha de consulta: 9 de febrero de 2020.

Los datos mostrados permiten observar que, en la antesala de la 4T, la protección ambiental no constituía un pilar del desarrollo dentro de la visión gubernamental. Ello implica que el conjunto de programas relacionados con la gestión del medio ambiente, tampoco se constituyó como prioridad dentro del amplio espectro de la política social.

Si bien en el discurso México adoptó los ODS como ruta de direccionamiento para el bienestar, a nivel programático es difícil pensar en que se estén llevando a cabo las acciones pertinentes para lograr las metas propuestas, toda vez que, a partir de los cambios observados en el presupuesto, puede concluirse que la orientación colectiva de la gestión no apostó por la gestión del medio ambiente como medio para alcanzar la sostenibilidad.

### Política y programas sociales actuales

Frente a la situación de fines del sexenio pasado, el primer cambio realizado por la 4T se dio desde julio de 2018 en el nombre de la Sedesol, que pasó a Secretaría de Bienestar. Como indicador de la importancia de los cambios introducidos, el presupuesto de la dependencia en 2019 (150 606 millones de pesos) aumentó 39.4%

respecto del año anterior, siendo el segundo ramo en importancia después de Educación Pública (308 000 millones de pesos).

De los programas sociales coordinados por la Sedesol se resalta la desaparición de Comedores Comunitarios, Atención a Jornaleros Agrícolas, Subsidios a Programas para Jóvenes y Empleo Temporal (desarrollado conjuntamente por las secretarías de Comunicaciones y Transporte, SCyT, y Semarnat). En cambio, se crean programas nuevos como: Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente y Sembrando Vida.

El presupuesto de 2019 se concentró fundamentalmente en el anterior programa Pensión para Adultos Mayores (100 000 millones de pesos) que creció 153.3%, y cuyo nombre se modificó a Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores. El antes denominado Prospera continuó teniendo el segundo presupuesto más voluminoso (68 540 millones de pesos) a pesar de su reducción porcentual (16.6), al eliminársele los componentes de salud y alimentación y concentrarse en el nuevo programa Becas para el Bienestar de Educación Básica Benito Juárez. En tercer y cuarto lugar aparecen los dos programas de reciente creación: Sembrando Vida (15 000 millones de pesos) y Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente (8 500 millones de pesos).<sup>12</sup>

A estos programas se agregan otros como Jóvenes Construyendo el Futuro en la Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STyPS) y la de Educación Pública (SEP) o el de Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos, de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (Sader), el Plan Nacional de Reconstrucción, coordinado por la Secretaría de Desarrollo Territorial y Urbano (Sedatu), estrategias tendientes a priorizar la población indígena y acciones como la creación de 100 nuevas universidades o el incremento del salario mínimo. En conjunto contribuyen a lograr el lema de AMLO “Por el bien de todos, primero los pobres”; sin embargo, se incluyen a continuación algunas dudas sobre la reorientación en curso.

Existe riesgo de enfatizar las transferencias monetarias en detrimento de programas integrales que incluyan empleos y servicios, articulando la política social y la económica para producir desarrollo social. Por ejemplo, Jóvenes Construyendo el Futuro será efectivo en la medida que, al término de la beca, los beneficiarios estén capacitados y sean contratados con un salario digno que les permita mejorar su bienestar, de lo contrario sólo recibirían una beca para su subsistencia durante un

---

<sup>12</sup> Coneval, *Análisis de los programas sociales del PEF 2018 y 2019*, 2019 [www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/ANALISIS\_pef\_2018\_2019.pdf]. Fecha de consulta: 18 de marzo de 2019.

año como máximo. En forma similar, las personas con discapacidad han insistido en que no basta con distribuir dinero, sino que requieren acciones de inserción laboral, educación, capacitación y salud, entre otras.

También se tomaron decisiones en supuestos casos de incumplimiento o corrupción que generaron conflictos con organizaciones de la sociedad civil reconocidas por su efectiva contribución en casos como el programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras (ahora llamado de Apoyo a Niños y Niñas hijas de Madres Trabajadoras) o los Refugios para Mujeres Víctimas de Violencia de Género, que constituirían la parte positiva del programa. En el primer caso, cuyo presupuesto se redujo a la mitad, se estaría sustituyendo nuevamente un programa integral para atender los derechos infantiles por una simple transferencia monetaria. Aunque el objetivo sea aumentar la eficacia de los recursos públicos, en la práctica resulta similar a algunas fallidas experiencias neoliberales de transferencias directas que favorecen a los mercados en aras de otorgar libertad de elección a los consumidores.

Finalmente, los programas dirigidos a incrementar la oferta educativa a nivel superior y los programas de reconstrucción funcionarían sin las Reglas de Operación normadas en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y en la Ley General de Mejora Regulatoria, las que serían sustituidas por Lineamientos, menos estrictos para la asignación de transferencias, la vigilancia de su funcionamiento y su evaluación.<sup>13</sup> En la práctica, se agregaron programas de producción agropecuaria y ganadera, de alimentación, la Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente y el programa Sembrando Vida, entre otros.<sup>14</sup> A esto se suma el temor de que se utilicen criterios políticos en la elaboración de los padrones a partir del levantamiento del Censo de Bienestar, para favorecer ciudadanos “desde una estructura partidista o electoral”.<sup>15</sup>

Por otra parte, el 23 de octubre de 2019 la Cámara de Diputados aprobó la creación del Instituto de Salud para el Bienestar (INSABI), como el órgano descentralizado

<sup>13</sup> *Animal Político* (6 de marzo de 2019), “El gobierno gastará casi 120 mil millones en programas prioritarios sin reglas de operación” [<https://www.animalpolitico.com/2019/03/gobierno-programas-prioritarios-reglas-operación>]. Fecha de consulta: 19 de marzo de 2019.

<sup>14</sup> Los dos últimos clasificados con modalidad presupuestaria U, es decir, subsidios no definidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), y sin Reglas de Operación.

<sup>15</sup> *Cfr.* Andrea Vega, “ONG señala ocho aciertos (con sus peros) y cuatro focos rojos en la política social de AMLO”, en *Animal Político*, publicado el 12 de marzo de 2019 [[www.animalpolitico.com/2019/03/ocho-aciertos-focos-rojos-politica-social-amlo](http://www.animalpolitico.com/2019/03/ocho-aciertos-focos-rojos-politica-social-amlo)]. Fecha de consulta: 16 de marzo de 2019.

de la Secretaría de Salud que sustituirá al Seguro Popular para garantizar el acceso universal a la salud de toda la población (mexicana y no mexicana) que carezca de seguridad social, sin importar su esquema de aseguramiento, a partir de la ampliación de los servicios médicos, contratación de personal y apertura de más unidades médicas.<sup>16</sup> El 14 de noviembre del mismo año, dicha creación fue ratificada por el Senado y estará vigente desde el 1 de enero de 2020.<sup>17</sup> Su aprobación abre muchas expectativas en torno al bienestar de la población en asuntos de salud.

Hasta el primer trimestre de 2019, Coneval no había publicado ninguna evaluación. Sin embargo, el actual secretario ejecutivo señaló que, de los 30 programas importantes del sexenio, se evaluarían 17, con un enfoque integral.<sup>18</sup> Estas evaluaciones se llevaron a cabo durante 2019 y 2020. Se trata de evaluaciones diagnósticas que incluyen trabajo de campo, aspecto que había sido ampliamente recomendado en años anteriores.<sup>19</sup>

La información disponible de los principales programas nuevos incluye a:

### *Sembrando Vida*

Su objetivo es “contribuir al bienestar social de las y los sujetos agrarios en sus localidades rurales e impulsar su participación efectiva en el desarrollo rural integral”.<sup>20</sup> Se plantea que la biodiversidad mexicana coincide con las regiones de mayor pobreza y rezago, por lo que se busca impulsar las zonas rurales, incrementando su productividad, con un enfoque de sustentabilidad, igualdad y con una visión de desarrollo regional a largo plazo, que contribuya a reducir la vulnerabilidad de su población. Busca generar empleos, incentivar la autosuficiencia alimentaria, mejorar los ingresos de las y los pobladores y recuperar la cobertura forestal de un millón de hectáreas en el país.

<sup>16</sup> Dr. Jorge Alcocer Varela, secretario de Salud, conferencia matutina del 21 de octubre de 2019.

<sup>17</sup> Ratificación del Senado [<https://morena.senado.gob.mx/2019/11/14/insabi>]. Fecha de consulta: 18 de diciembre de 2019.

<sup>18</sup> Dr. José Nabor Cruz, conferencia “Pobreza y desarrollo Social”, 24 de octubre de 2019, UAM-Xochimilco.

<sup>19</sup> Evaluaciones de Diseño con trabajo de campo 2019-2020 [[https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Paginas/Evaluaciones\\_Diseño\\_Desarrollo\\_Social.aspx](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Paginas/Evaluaciones_Diseño_Desarrollo_Social.aspx)]. Fecha de consulta: 21 de febrero de 2021.

<sup>20</sup> Programa Sembrando Vida [<https://www.gob.mx/bienestar/sembrandovida>]. Fecha de consulta: 15 de diciembre de 2019.



Tiene cobertura en 19 entidades: Campeche, Chiapas, Chihuahua, Colima, Durango, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán.

Otorga apoyos diversos, los económicos de 5 000 pesos mensuales se dirigen a propietarios o poseedores de 2.5 hectáreas disponibles para ser trabajadas en un proyecto agroforestal, que tengan un ingreso inferior a la línea de bienestar rural.

En octubre de 2019, la Secretaría del Bienestar indicó que hasta ahora hay un padrón de 229 mil 91 sembradores y 500 mil hectáreas sembradas; que se espera que en 2020 haya el doble y se apoye a 400 mil campesinos. Se trata de 25 pueblos originarios, 362 municipios en 4 mil ejidos y 400 comunidades, con un avance estimado del 99.6%. La Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) apoya con la entrega de 100 millones de plantas por medio de 12 viveros. Su presupuesto de 2019 fue de 15 mil millones de pesos, pero se amplió a 23 mil millones y para el año 2020 se planeó una inversión de 25 131 millones de pesos.<sup>21</sup>

### *Bienestar de las Personas Adultas Mayores*

Su objetivo es contribuir al bienestar de la población adulta mayor mediante el otorgamiento de una pensión no contributiva. El motivo es que la mayoría vive en pobreza y sólo 23% de las mujeres y 40% de los hombres tienen acceso a una pensión contributiva. Además, 26% de los que carecen de la anterior, tampoco reciben apoyos de programas sociales. Su desigualdad respecto del promedio social es similar a la de otros grupos sociales discriminados como los indígenas, las personas con discapacidad y las mujeres.

Tiene cobertura universal en todo el país para mujeres y hombres mayores de 68 años y, en zonas indígenas, a partir de 65 años. Cubre también a las personas de 65 a 67 años inscritas en el padrón de derechohabientes del programa Pensión para Adultos Mayores activos a diciembre del ejercicio 2018.

El apoyo económico otorgado en 2019 es de 1 275 pesos mensuales que serán entregados bimestralmente y de manera directa mediante el uso de una tarjeta bancaria. Se entrega en efectivo en zonas rurales sin servicios bancarios. A nivel nacional se informó que se ha apoyado a 8 038 469 personas, lo que representa un avance de 93.6% del plan respecto a la meta de 2019 que es de 8 592 492.

<sup>21</sup> *El Financiero*, 9 de octubre de 2019 [<https://elfinanciero.com.mx/>]. Fecha de consulta: 16 de octubre de 2019.

En la Ciudad de México, la jefa de Gobierno, Claudia Sheinbaum Pardo, informó que los apoyos pasarían de 525 000 a 820 000 personas en 2019 y a partir de septiembre la recibirán en la tarjeta Bienestar, pero falta entregar 156 000 tarjetas. Será retroactiva para quienes aún no la han recibido. López Obrador se comprometió que se alcanzará el cien por ciento en seis meses.

Se ha propuesto un incremento sustantivo de su presupuesto para 2020: \$126 650 335 993 frente a los 99 882 726,998 pesos que se le aprobaron en 2019 y luego la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) lo aumentó a \$107 799 216 303. Esto significa 73% del presupuesto de la Secretaría de Bienestar de \$173 091 702 096.<sup>22</sup>

### *Bienestar de las Personas con Discapacidad*

Apoya a personas de 0 a 29 años que vivan en municipios y zonas urbanas de alta y muy alta marginación y población indígena de 0 a 64 años con discapacidad permanente, para el fomento de sus derechos económicos y sociales. Busca eliminar las barreras de exclusión, discriminación y racismo que los afectan y se fundamenta en que la mitad de las personas en esa situación se encuentran en pobreza. Coneval había reportado que 54% de las personas con discapacidad son pobres, superior al 46% entre la población en general.<sup>23</sup>

El apoyo es de 2 550 pesos que serán entregados bimestralmente de manera directa, mediante el uso de una tarjeta bancaria. La meta es atender a un millón de personas en 2019, pero algunas organizaciones no gubernamentales (ONG) afirman que los discapacitados son alrededor de 10 millones de personas, cifra estimada por la Organización Mundial de la Salud (OMS). También se discute que el apoyo acabe a los 29 años.

El presupuesto asignado para 2019 fue de 8 500 millones de pesos, pero sólo cubre los subsidios de seis meses si se alcanza la meta. López Obrador aseguró el 1 de julio de ese año que ya había 610 mil beneficiarios de este nuevo programa, pero hay personas inconformes por los retrasos y poca transparencia. La entrega de pensiones inició a mediados de enero, pero en el Padrón Único de Beneficiarios de Bienestar, actualizado hasta el primer trimestre de 2019, este programa no aparece incluido, y

<sup>22</sup> *Animal Político* (09/09/19) [www.animalpolitico.com]. Fecha de consulta: 16 de octubre de 2019.

<sup>23</sup> Sedesol (2016), *Diagnóstico sobre la situación de las personas con discapacidad en México* [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/126572/Diagn\_stico\_sobre\_la\_Situaci\_n\_de\_las\_Personas\_Con\_Discapacidad.\_Mayo\_2016.pdf]. Fecha de consulta: 16 de julio de 2019.

en ese periodo el subejercicio de recursos fue de 72%, de acuerdo con los reportes financieros de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).<sup>24</sup>

### *Jóvenes Construyendo el Futuro*

Busca que miles de jóvenes de entre 18 y 29 años que no trabajan ni estudian puedan capacitarse en empresas, instituciones públicas u organizaciones sociales, mediante la entrega en forma individual y directa o mediante un instrumento bancario, de una beca mensual de \$3 600 durante un año, acompañada de seguro médico del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). Se dará prioridad a los solicitantes que habiten en zonas de población mayoritariamente indígena, con mayor grado de marginación y altos índices de violencia; también pueden participar jóvenes con discapacidad. Así mismo, podrán incorporarse personas identificadas en visitas y entrevistas domiciliarias, recorridos o trabajo de campo realizados por los “Servidores de la Nación” para el Censo del Bienestar. Tendrán un tutor(a) que entregará una evaluación mensual.

Se planeó que tenga cobertura en todo el país, en función de los recursos disponibles. En junio de 2019, llevaba un avance de su presupuesto de sólo 32%, pese a tener registrados más de 930 mil jóvenes en su padrón, lo que no necesariamente significa que ya se han comenzado a capacitar. Para 2020 tendrá una reducción de más de una tercera parte, al pasar de 40 mil millones de pesos en 2019 a \$25 614 189 926.

A diferencia de los programas anteriores, Jóvenes Construyendo el Futuro cuenta con información más amplia: un documento de diagnóstico que identifica el problema y su evolución; además, avanza en otros temas relativos a su diseño como población potencial y objetivo, matriz de indicadores y financiamiento. También tiene un manual que completa el diseño: objetivos, población beneficiaria, modalidades y descripción detallada de la capacitación en el trabajo. Finalmente, sus lineamientos fueron publicados en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el de 10 de enero de 2019, muy similares a la información del manual. Complementariamente ofrece una plataforma digital.<sup>25</sup>

A este programa se le señalan riesgos de corrupción y falta de justificación en el sentido de explicitar la teoría del cambio que haría suponer que después de hacer estancias los jóvenes tendrían buenas oportunidades de lograr un trabajo.

<sup>24</sup> *Animal Político*, 24 de julio de 2019 [www.animalpolitico.com]. Fecha de consulta: 16 de octubre de 2019.

<sup>25</sup> [jovenesconstruyendoelfuturo.stps.gob.mx].

Algunos otros programas, entre ellos el de Universidades para el Bienestar Benito Juárez, han sido señaladas por Coneval como ligeramente relevantes, pero tendrán un presupuesto importante de 987 millones de pesos, según el proyecto de presupuesto para 2020.

Como puede verse, la información disponible se remite exclusivamente al diseño y planeación de las actividades previstas en los programas (véase Cuadro 1), pero no se han localizado informes de su avance, salvo el compromiso del actual secretario ejecutivo de Coneval, de que los resultados de las 17 evaluaciones en curso se publicarían a mediados del 2020.

Cuadro 1. Presupuestos, apoyos económicos y cobertura por programa

PROGRAMA	PRESUPUESTO 2019 Y VARIACIÓN RESPECTO 2018	PRESUPUESTO 2020	APOYO ECONÓMICO ENTREGADO	COBERTURA
Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores	100,000 mdp., ampliado a 107,799 mdp. 153% mayor a 2018	126,650 mdp.	\$1,275 mensuales	Nacional para mayores de 68 años, en zonas indígenas después de los 65, y entre 65 y 67 para los inscritos en el programa previo: 8'038,469 personas.
Becas para el Bienestar de Educación Benito Juárez	68,540 mdp. 16.6% menor a Prospera 2018.	67,246 mdp.	\$800 por mes hasta prepa y \$2,400 para universitarios	Estudiantes de bajos recursos inscritos en instituciones públicas: 3 millones en primaria, 2 millones en secundaria y 352,000 para universidad.
Jóvenes Construyendo el Futuro	40,000 mdp.	25,614 mdp.	\$3,600 mensuales, beca de un año	Jóvenes de 18-29 años que no trabajan ni estudian: 930,000 personas.
Sembrando Vida	15,000 mdp., ampliado a 23,000 mdp.	25,131 mdp.	\$5,000 mensuales a propietarios o poseedores de 2.5 ha disponibles	Actual: hay 229,091 sembradores y 500 mil ha sembradas en 19 entidades. 2020: 400,000 sembradores y un millón de ha sembradas.
Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente	8,500 mdp.	11,906 mdp.	\$1,275 mensuales	Nacional: edad de 0-29 años y de 0-60 para población indígena: 610,000 beneficiarios.

Fuente: elaboración propia con base en las fuentes antes presentadas.

## Política y programas ambientales actuales

El primer rasgo a destacar en la política ambiental de la 4T es el escueto tratamiento que se da al tema en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2024 (PND). Si asumimos que éste es el instrumento más racional de un gobierno, en el cual se vierten las líneas estratégicas, objetivos y metas a alcanzar en los temas que constituyen la agenda de desarrollo, entonces podemos afirmar categóricamente que el medio ambiente no es un tema prioritario como pilar del desarrollo para el bienestar.

Si bien el PND plantea impulsar el desarrollo sostenible, es ambiguo al señalar como paradigma de desarrollo sostenible estimular un modelo de crecimiento guiado por “una idea de desarrollo que subsane las injusticias sociales e impulse el crecimiento económico sin provocar afectaciones [...] al entorno”.<sup>26</sup> También establece como objetivo que para 2021 “se habrá garantizado la preservación integral de la flora y de la fauna, se habrá reforestado buena parte del territorio nacional y ríos, arroyos y lagunas estarán recuperados y saneados; el tratamiento de aguas negras y el manejo adecuado de los desechos serán prácticas generalizadas en el territorio nacional y se habrá expandido en la sociedad la conciencia ambiental y la convicción del cuidado del entorno”.<sup>27</sup>

El cumplimiento efectivo de estos objetivos, vagos y ambiciosos, implica una definición de líneas estratégicas, metas y acciones de política pública concretas en los tres órdenes de gobierno, así como el involucramiento de un amplio abanico de actores. Dichas líneas, metas y acciones habrían de encontrar cabida en los programas sociales, pero al parecer, tampoco ahí se han concretado los ejes que dan contenido preciso a la política ambiental.

En el caso de los programas ambientales, el cambio en la oferta programática en este sexenio no ha favorecido, hasta ahora, la política de conservación. La oferta programática existente suprime una cantidad importante de programas de conservación, de pago por servicios ambientales y de protección de ecosistemas; supedita y compacta los programas forestales, reduciéndolos a programas vinculados con la explotación y comercialización de recursos maderables; además de que se han reorientado muchos de los recursos a programas de subsidios agropecuarios

---

<sup>26</sup> Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2018-2024*, p. 37 [<https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2019/05/PLAN-NACIONAL-DE-DESARROLLO-2019-2024.pdf>]. Fecha de consulta: 10 de diciembre de 2019.

<sup>27</sup> *Ibid.*, p. 61.

y siembra de árboles frutales, como Sembrando Vida. Al cobijo discursivo de la promoción del desarrollo, estos programas crean incentivos perversos a la ampliación de la frontera agropecuaria, abriendo la puerta a un potencial incremento en la deforestación.

En 2019, el Sistema de Monitoreo y Evaluación de la Política Social (SIMEPS) del Coneval, registró once programas de la Semarnat dentro del módulo de programas y acciones de desarrollo social:

CLAVE	NOMBRE DEL PROGRAMA
S046	Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible
S074	Agua Potable, Drenaje y Tratamiento
S217	Programa de Apoyo a la Infraestructura Hidroagrícola
S219	Apoyos para el Desarrollo Forestal Sustentable
U020	Conservación y Aprovechamiento Sustentable de la Vida Silvestre
U025	Programa de Recuperación y Repoblación de Especies en Riesgo
U035	Programa de Manejo de Áreas Naturales Protegidas
E005	Capacitación Ambiental y Desarrollo Sustentable
E009	Investigación científica y tecnológica
E014	Protección Forestal
E015	Investigación en Cambio Climático, Sustentabilidad y Crecimiento Verde

Fuente: recuperado de SIMEPS, Coneval, 2019 [<http://sistemas.coneval.org.mx/SIMEPS/Programas.aspx?ciclo=2019&ramo=16&siglas=SEMARNAT>]. Fecha de consulta: 10 de febrero de 2020.

De estos once programas, sólo el programa U020 tiene un fin orientado específicamente a conservación, pero ni en 2019 ni en 2020 tuvo presupuesto asignado. Hay cuatro programas orientados a capacitación e investigación y uno a protección forestal, el resto están orientados a desarrollo social. La mayoría son programas de provisión y ampliación de infraestructura, tanto hidro agrícola, como de provisión de servicios de agua, drenaje y saneamiento. Sólo los programas S046 Conservación para el desarrollo sostenible (ProCodes) y S219 Apoyos para el Desarrollo Forestal Sustentable contienen conceptos de apoyo directo a beneficiarios (Cuadro 2).

Cuadro 2. Programas presupuestales con componentes de apoyo directos a beneficiarios. Semarnat, 2018-2020.

CLAVE	UNIDAD RESPONSABLE	PROGRAMA	OBJETIVO (DE ACUERDO AL PEF 2020)	AÑO	PRESUPUESTO GASTO TOTAL (GASTO CORRIENTE Y DE INVERSIÓN)
S046	Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas	Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible	Contribuir con el bienestar en el territorio, evitando la contaminación del suelo, del agua y del aire y protegiendo la flora y la fauna, la gran diversidad biológica y cultural de México, con prácticas económicas autogestivas tradicionales e innovadoras habituales entre indígenas y campesinos que aumenten la productividad sin dañar a la naturaleza.	2018	\$252,018,889
				2019	\$185,516,796
				2020	\$178,257,716
S219	Comisión Nacional Forestal	Apoyos para el Desarrollo Forestal Sustentable	Contribuir al desarrollo económico incluyente mediante la conservación y el manejo forestal sustentable participativo y competitivo de los recursos forestales de México.	2018	\$2,095,775,640
				2019	\$1,154,519,086
				2020	\$1,031,998,012

Fuente: elaboración propia con base en SHCP S. d, *Presupuesto de Egresos de la Federación Ejercicios Fiscales*, 2020, 2019, 2018 [<https://www.pef.hacienda.gob.mx/>]. Fecha de consulta: 1 de abril de 2020.

### *ProCodes*

El ProCodes es responsabilidad de la Conanp y está dirigido a la promoción de proyectos sustentables en poblaciones dentro de las ANP y sus áreas de influencia. Tiene cinco componentes de apoyo: proyectos de contingencia ambiental, que abarcan un ciclo de prevención, contingencia y rehabilitación; estudios técnicos, que incluyen estudios de factibilidad y acciones de planeación y gestión del territorio (v.g. ordenamientos territoriales), entre otros; proyectos de restauración de ecosistemas con fines productivos (v.g. acciones técnicas de manejo de suelos, cercos vivos, etcétera) y proyectos productivos (v.g. apiarios) y cursos de capacitación.

Aun cuando hay muchas acciones técnicas con un énfasis productivista, más que de protección y conservación (por ejemplo, las acciones de conservación de suelos que se enlistan) este es el único programa que vincula un manejo de los recursos asociados al territorio (i.e. agua, suelo y vegetación) con el bienestar social.

Sin embargo, de 2018 a 2020 el presupuesto asignado a este programa ha decrecido 30 por ciento.

### *Apoyos para el Desarrollo Forestal Sustentable*

Por su parte, el programa S219 Apoyos para el Desarrollo Forestal Sustentable es implementado por la Conafor. Está dirigido a una población objetivo heterogénea, que abarca desde ejidos y comunidades, hasta estudiantes, cámaras de comercio y organizaciones de propietarios. Este programa tiene ocho conceptos de apoyo: estudios técnicos forestales; reconversión productiva; gobernanza y desarrollo de capacidades; silvicultura, transformación y comercialización; contingencias ambientales; plantaciones forestales comerciales y servicios ambientales. La población elegible varía en función de cada uno.

El programa tiene una clara orientación a las plantaciones forestales maderables, por lo que privilegia los fines productivos por sobre la sostenibilidad ambiental. El único componente de apoyo tendiente a promover la provisión de servicios ecosistémicos, de la mano con la sostenibilidad de los medios de vida, es el de servicios ambientales. Sin embargo, el monto de apoyo estipulado en sus reglas de operación por este concepto apenas alcanza los 1 100 pesos por hectárea al año, lo que no representa un incentivo real para los propietarios de terrenos forestales, menos aún para los pequeños propietarios, cuyos terrenos no superan las 5 hectáreas.<sup>28</sup>

En cuanto a presupuesto asignado, puede apreciarse que, de 2018 a 2020, este programa sufrió una reducción mayor a 50%, pasando de poco más de 2 mil mdp en 2018 a apenas 1 mil mdp en 2020.

## **Conclusiones**

### *En materia social*

- El sexenio pasado se caracterizó por algunas políticas sin efectos claros como la Cruzada contra el Hambre y la realización de muchas evaluaciones de programas que no midieron impacto ni reportaron reducciones de pobreza.

<sup>28</sup> DOF, *Reglas de Operación del Programa Apoyos para el Desarrollo Forestal Sustentable*, 26 de febrero de 2019 [www.dof.mx]. Fecha de consulta: 12 de noviembre de 2019.



- La 4T ha introducido un cambio significativo en los programas impulsados pero, como se ha visto, la información disponible se remite exclusivamente al diseño y planeación de las actividades previstas en los programas; aún no hemos localizado informes de su avance. En una conferencia impartida recientemente por el actual secretario ejecutivo de Coneval señaló que, de los 30 programas importantes del sexenio, estarán evaluando 17 con un enfoque integral (aunque sólo mencionó la ya tradicional evaluación diagnóstica) y que sus resultados se publicarían a mediados del 2020.

### *En materia ambiental*

- Durante el sexenio anterior se avanzó muy poco en la consolidación de una política ambiental cuyas líneas programáticas encaminaran el esfuerzo gubernamental a la consecución de los ODS. Específicamente, en el periodo 2015-2019 se observa una disminución estrepitosa de las capacidades de actuación de la Semarnat. Si bien se avanzó en materia legislativa, y se mantuvo el compromiso pactado con las agendas internacionales signadas, lo cierto es que la baja capacidad presupuestal disminuye de forma directa la capacidad de acción. Tampoco es claro el efecto de los programas implementados, pues se carece de datos sistemáticos para evaluar el impacto.
- En el primer tramo recorrido por la 4T se observa ambigüedad desde la estrategia definida en materia de sostenibilidad ambiental. Esta ambigüedad se complementa con la falta de objetivos concretos y metas definidas en términos observables. Sin embargo, la oferta programática disponible permite identificar una marcada orientación productivista, acompañada por el abandono de acciones que promuevan la conservación de recursos e incentiven al mismo tiempo la sostenibilidad de medios de vida.



# Impacto de programas sociales y medidas recaudatorias en la distribución del ingreso en México en 2020

*Araceli Rendón Trejo  
y Andrés Morales Alquicira*

## **Introducción**

A PARTIR DE LA CRISIS FINANCIERA GLOBAL DE 2008, la concentración del ingreso en México prácticamente se ha mantenido en un nivel alto; la distancia entre mexicanos pobres y ricos es casi constante. La situación es preocupante porque la pobreza y la persistente exclusión social minan la cohesión social y favorecen a la inseguridad y la violencia social. La situación revela que las políticas de redistribución del ingreso implementadas por los gobiernos a lo largo de diez años (de 2008 a 2018), no tuvieron la capacidad de reducir la concentración del ingreso. Así lo demuestran los datos que reporta la Encuesta Nacional de Ingreso Gasto de los Hogares (ENIGH) en el periodo mencionado, en particular con los resultados de la distribución del ingreso por deciles de hogares y los de concentración del ingreso con el índice de Gini,<sup>1</sup> que se calculan con datos de ingreso de los hogares antes y después de realizadas las transferencias.

A partir de 2019, el actual gobierno se ha dado a la tarea de construir un régimen que busca transformar la vida pública del país mediante nuevas formas de ejercer el poder, y relacionarse con los ciudadanos y los distintos sectores económicos,

---

<sup>1</sup> El índice de Gini es uno de los principales indicadores generales de concentración del ingreso. Su importancia radica en que considera toda la distribución de ingreso en la economía. Para más información consulte: Joseph E. Stiglitz, Jay K. Rosengard, *La economía del sector público*, España, Antoni Bosch editor, 4ª edición, 2015, pp. 255-257.

políticos y sociales de la nación. A ese proceso de transformación lo ha denominado “La Cuarta Transformación” (4T).<sup>2</sup> Para este gobierno, lograr el bienestar del país requiere la inclusión de todos los grupos sociales, en particular de los más pobres. Con ese objetivo ha puesto en marcha programas para reducir la concentración del ingreso. Entre ellos destacan: los estímulos fiscales para los municipios de la franja fronteriza norte, el apoyo económico a adultos mayores, la beca temporal para jóvenes que se capacitan para insertarse en el mercado de trabajo, el apoyo económico para personas con discapacidad, el programa de becas para estudiantes denominado “Programa Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez” y, la reducción de percepciones a los servidores públicos de la federación. En 2020, para ampliar esos programas el gobierno decretó medidas tanto para fortalecer la recaudación –sin crear nuevos impuestos– como para reducir la evasión fiscal. El gobierno sostiene que, con la continuidad de sus programas sociales y el fortalecimiento de la recaudación, la distribución del ingreso será menos desigual. Para conocer la eficacia de esas acciones habrá que esperar los resultados de la Encuesta Nacional de Ingreso Gasto de los Hogares de 2020.

En este trabajo se analiza el impacto que pueden tener esos programas sociales y las medidas para el fortalecimiento de la recaudación del gobierno, en la distribución del ingreso en 2020. Ello constituye nuestro objetivo. El documento se estructura en cinco apartados. En el primero se compara el nivel de concentración del ingreso en México con el de otros países de América Latina y Europa en el periodo 2008–2018. El cotejo se realiza por medio del índice de Gini como indicador de concentración del ingreso. La comparación permite ubicar la magnitud de la concentración del ingreso en México en relación con la de otros países. En el segundo apartado se muestra la estructura de la distribución del ingreso en México en 2018. Se compara y analiza la participación de los hogares (agrupados por deciles de hogares de menor a mayor ingreso) en el ingreso total. En el tercer apartado se muestra la participación de las principales fuentes de ingreso en 2018. Se destaca la importancia de los rubros trabajo y transferencias en la conformación del ingreso total. En el rubro de transferencias se subraya el valor de las jubilaciones y los beneficios de los programas de gobierno. Se señala también la importancia que tienen tanto los programas sociales, como la inversión en capital humano en el mejoramiento de las condiciones de vida de la sociedad en forma sostenible. En el cuarto apartado se

---

<sup>2</sup> Gobierno de México, “Primer informe de Gobierno 2018–2019”, Presidencia de la República, México, 2019, pp. ix [https://framework-gb.cdn.gob.mx/informe/Informe\_Gobierno\_de\_Mexico.pdf]. Fecha de consulta: 20 de septiembre de 2019.

señalan las acciones realizadas a partir de 2019 por el gobierno de la Cuarta Transformación para reducir la concentración del ingreso. En el último apartado se señalan algunos temas pendientes (el crecimiento económico, los salarios y la estructura impositiva) que el actual gobierno deberá atender para reducir la concentración del ingreso. Finalmente se concluye que de continuar los programas sociales y las medidas recaudatorias implementadas por el gobierno es previsible que haya una disminución en la concentración del ingreso. Sin embargo, esto será limitado debido al estancamiento de la economía y a la reducción de la inversión para capital humano.

### **Concentración del ingreso en México y en otros países después de la crisis financiera de 2008**

En 2008 una crisis financiera global afectó el desempeño económico de México. La crisis financiera impactó negativamente la distribución del ingreso. Diez años después no ha mejorado, se mantiene casi en el mismo nivel de concentración.

En 2008 el valor de la concentración del ingreso, estimado por medio del índice de Gini<sup>3</sup> (IG) por el Banco Mundial (BM), reportó para México un valor de 44.6%. Después de la crisis no disminuyó, por el contrario, aumentó hasta alcanzar el valor de 45.8% en 2014. En 2016 el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) reportó que la concentración se redujo, el IG se ubicó en 44.8%; en 2018 se redujo un poco más, se situó en 42.6%. A pesar de esa mejoría la diferencia de concentración entre 2008 y 2018 fue apenas de 2 por ciento.

En el plano internacional, la concentración del ingreso en México es superior a la de otros países. Entre 2008 y 2016 los valores de su IG fueron mayores que los de países de Europa con problemas financieros como Grecia, Italia y Portugal. En América también fueron superiores a los de países con economías más pequeñas como Perú, Argentina y Uruguay (Cuadro 1).

<sup>3</sup> El coeficiente de Gini es una “medida de la concentración del ingreso; toma valores entre cero y uno. Cuando el valor se acerca a uno indica que hay mayor concentración del ingreso, en cambio, cuando el valor del Gini se acerca a cero la concentración del ingreso es menor, es decir, existe mayor distribución igualitaria del ingreso”. Inegi, “Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2000”, Glosario [<https://www.inegi.org.mx/app/glosario/default.html?p=ENIGH2000>]. Fecha de consulta: 8 de agosto de 2019. Si el coeficiente de Gini es multiplicado por cien, sus valores se ubican entre 0 (inexistente concentración del ingreso) y 100% (máxima concentración del ingreso). Con esa escala es conocido como índice de Gini (IG). El Inegi utiliza la escala de 0 a 1 (coeficiente de Gini), el Banco Mundial la escala de 0% a 100% (índice de Gini).

Cuadro 1. Comportamiento del índice de Gini en México  
y en países seleccionados de América y Europa  
(valores en porcentaje)

País	2008	2010	2012	2014	2016	2018
CON AMÉRICA						
Brasil	54.0		52.7	51.5	53.7	
Colombia	55.5	54.7	52.7	52.7	50.8	
Honduras	55.5	53.1	56.1	50.4	50.0	
México	44.6	45.3	45.4	45.8	44.8*	42.6*
Perú	47.5	45.5	44.4	43.2	43.6	
Argentina	44.5	43.0	41.2	41.4	42.4	
Estados Unidos		40.4			41.5	
Uruguay	45.1	44.5	39.9	40.1	39.7	
CON EUROPA						
México	44.6	45.3	45.4	45.8	44.8*	42.6*
Grecia	33.6	34.1	36.2	35.8		
Portugal	36.6	35.8	36.0	35.6		
Italia	33.8	34.7	35.2	34.7		
Dinamarca	25.2	27.2	27.8	28.4		
Finlandia	27.8	27.7	27.1	26.8		
Noruega	27.0	25.7	25.7	26.8		

Fuente: elaboración propia con información de Banco Mundial e Inegi.

Datos: Banco Mundial, "Indicadores del desarrollo mundial, índice de Gini", actualización 10 de julio de 2019, Data Bank, Datos [<https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI?end=2017&locations=BR&start=2017&view=map&year=2017>]. Fecha de consulta: 12 de septiembre de 2019.

\* Inegi, "Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, ENIGH 2018", Tabulados básicos, 2019, Cuadro 2.1 [<https://www.inegi.org.mx/programas/enigh/nc/2018/default.html#Tabulados>]. Fecha de consulta: 20 de agosto de 2019.

El valor del IG permite ubicar a los países por su nivel de concentración, pero ¿cómo se distribuye el ingreso entre la población en países que tienen valores de Gini más bajos que el de México? Conocer su naturaleza y distribución, puede ayudar a identificar referentes que, considerando la naturaleza de la economía mexicana, se puedan adaptar para mejorar la distribución del ingreso en México. El Cuadro 2 muestra por quintiles, el porcentaje de participación en el ingreso o consumo de la población de algunos países seleccionados y México. El objetivo es conocer la forma en que se distribuyen y, calcular en cuánto habría que modificar los porcentajes de participación en el ingreso o consumo de los estratos de la distribución de México si alguna distribución de los países con que se compara fuera un referente meta.

Cuadro 2. Comparativo de México con países seleccionados.  
Porcentaje de ingreso correspondiente a la población por quintiles

	AÑO	IG (%)	POBLACIÓN POR QUINTILES				
			PRIMER 20% (MÁS BAJO)	SEGUNDO 20%	TERCER 20%	CUARTO 20%	QUINTO 20% (MÁS ALTO)
Brasil	2016	53.7	3.2	7.3	12.0	19.2	58.3
Colombia	2016	50.8	3.9	8.0	12.6	19.9	55.7
Honduras	2016	50.0	3.2	7.8	13.3	21.5	54.2
México	2016	44.8	4.81	9.13	13.68	20.60	51.79
Uruguay	2016	39.7	5.8	10.5	15.4	22.4	45.9
Grecia	2015	36.0	5.9	11.8	17.0	23.5	41.8
Noruega	2015	27.5	9.0	14.1	17.7	22.7	36.5

Fuente: elaboración propia con información de Banco Mundial e Inegi.

Datos de México: Inegi, “Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, ENIGH 2016”, Tabulados básicos, 2017, Cuadro 2.1 [<https://www.inegi.org.mx/programas/enigh/nc/2018/default.html#Tabulados>]. Fecha de consulta: 20 de agosto de 2019.

Datos de los demás países: Banco Mundial, “Indicadores del desarrollo mundial, Índice de Gini”, actualización 10/07/2019, Data Bank, Datos [<https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI?end=2017&locations=BR&start=2017&view=map&year=2017>]. Fecha de consulta: 12 de septiembre de 2019.

Entre las distribuciones seleccionadas con un comportamiento mejor al de México, la de Uruguay es la más cercana. En 2016 Uruguay tuvo un IG de 39.7% –mejor que el de Estados Unidos que fue de 41.5% en ese mismo año (véase Cuadro 1)– mientras que el de México fue de 44.8%. Al analizar las distribuciones de ingreso se observa que para que el primer 20% (el más bajo) de México sea igual al de Uruguay, tendría que crecer 20.58%, en tanto que el quinto 20% (el más alto) tendría que reducir su participación en 11.37% (Cuadro 3). Si la meta fuera adoptar la distribución de Grecia –un país europeo que ha tenido problemas financieros y de crecimiento–, el gobierno tendría que implementar programas públicos de redistribución que incrementaran en 22.66% la participación del primer 20% y reducir en 19.29% la participación del quinto 20% (Cuadro 3).

Pero ¿qué sucedió en la realidad?, ¿cómo cambió la distribución del ingreso en México de 2016 a 2018? Al comparar las distribuciones de ingreso de 2016 y 2018 se observa que para 20% de la población con ingresos más bajos, el ingreso creció 5.82% (Cuadro 4), el cual es menor si se compara con el 20.58% de crecimiento que se requeriría para igualar el valor de Uruguay en ese quintil (Cuadro 3). Para 20% de la población con ingresos más altos, la participación del ingreso se

redujo en 4.52% (Cuadro 4). Para igualar a Uruguay tendría que haberse reducido en 11.37% (Cuadro 3).

Cuadro 3. Porcentaje de crecimiento o disminución del ingreso por quintiles para igualar las participaciones de la distribución de México con las de países seleccionados

	AÑO	ÍNDICE DE GINI	POBLACIÓN POR QUINTILES				
			PRIMER 20% (MÁS BAJO)	SEGUNDO 20%	TERCER 20%	CUARTO 20%	QUINTO 20% (MÁS ALTO)
México	2016	44.8	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Uruguay	2016	39.7	20.58	15.01	12.57	8.74	-11.37
Grecia	2015	36.0	22.66	29.24	24.27	14.08	-19.29
Noruega	2015	27.5	87.11	54.44	29.39	10.19	-29.52

Fuente: elaboración propia con información del Cuadro 2.

Cuadro 4. México. Porcentaje de participación y de crecimiento del ingreso o consumo por quintiles de 2016 a 2018

	ÍNDICE DE GINI	POBLACIÓN POR QUINTILES				
		PRIMER 20% (MÁS BAJO)	SEGUNDO 20%	TERCER 20%	CUARTO 20%	QUINTO 20% (MÁS ALTO)
		PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN				
México 2016	44.8	4.81	9.13	13.68	20.60	51.79
México 2018	42.6	5.09	9.70	14.36	21.40	49.45
		PORCENTAJE DE CRECIMIENTO				
México 2016-2018		5.82	6.24	4.97	3.88	-4.52

Fuente: elaboración propia con información de Inegi.

Para datos de 2016: Inegi, "Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, ENIGH 2016", Tabulados básicos, Cuadros 1.3 y 2.1, 2017 [https://www.inegi.org.mx/programas/enigh/nc/2016/default.html#Tabulados]. Fecha de consulta: 20 de agosto de 2019.

Para datos de 2018: Inegi, "Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, ENIGH 2018", Tabulados básicos, Cuadros 1.3 y 2.1, 2019 [https://www.inegi.org.mx/programas/enigh/nc/2018/default.html#Tabulados]. Fecha de consulta: 20 de agosto de 2019.

Los resultados revelan que aunque las políticas de redistribución del ingreso puestas en práctica entre 2016 y 2018 redujeron la concentración del ingreso en 2.2%, estuvieron lejos de igualar la distribución del ingreso de Uruguay.



## Estructura de la distribución de ingreso en México en 2018

En 2018 la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2018 (ENIGH 2018) reportó que en México había 125 091 790 habitantes y 34 744 818 hogares<sup>4</sup> con un Ingreso Total Promedio Trimestral (ITPT) de 53 012 pesos (100%), de éstos, 49 610 pesos (93.6%) correspondían a ingreso corriente y 3 401 pesos (6.4%) a percepciones financieras y de capital. Debido a que esas percepciones<sup>5</sup> modifican el valor neto del patrimonio de los hogares y, no satisfacen los criterios de regularidad y destino de los flujos, la ENIGH 2018 no la incluye en el análisis general de distribución del ingreso<sup>6</sup> y cálculo del IG. El análisis sólo se construye con el Ingreso Corriente Total Promedio Trimestral (ICTPT), el cual alcanza el valor de 41 982 pesos si no se consideran las transferencias del Estado y de 49 610 pesos si se incluyen (Cuadro 5). Los IG que se reportan son de 47.5% para datos sin transferencias y de 42.6% con transferencias.

Cuadro 5. México 2018. Ingreso Corriente Total Promedio Trimestral (ICTPT) por deciles de hogares, sin y con transferencias (pesos)

DECILES DE HOGARES	ICTPT SIN TRANSFERENCIAS	ICTPT CON TRANSFERENCIAS
I	3,350	9,113
II	9,249	16,100
III	15,299	21,428
IV	20,771	26,696
V	26,394	32,318
VI	32,740	38,957
VII	40,604	47,264
VIII	51,320	58,885
IX	69,225	78,591

<sup>4</sup> Inegi, “Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, ENIGH 2018”, Tabulados básicos, 2019, *op. cit.*, Cuadro 1.3.

<sup>5</sup> Percepciones producto de inversiones, ahorro, tandas, cajas de ahorro, préstamos, cuentas de acciones, contratos de futuros, etcétera.

<sup>6</sup> Para más información consulte: Inegi, “Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2018”, Presentación de resultados [[https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enigh/nc/2018/doc/enigh2018\\_ns\\_presentacion\\_resultados.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enigh/nc/2018/doc/enigh2018_ns_presentacion_resultados.pdf)]. Fecha de consulta: 07 de enero de 2020.

Cuadro 5. *Continuación*

DECILES DE HOGARES	ICTPT SIN TRANSFERENCIAS	ICTPT CON TRANSFERENCIAS
X	150,869	166,750
ICTPT	41,982	49,610
IG	47.5%	42.6%

Fuente: Inegi, "Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, ENIGH 2018", Tabulados básicos, 2019, *op. cit.*, Cuadro 2.2.

La distribución de ingreso que incluye transferencias reportó para los hogares del primer decil un ICTPT de 9 113 pesos, 101.25 pesos por día. Para los hogares del décimo decil el ICTPT fue de 166 750 pesos, 1 852.77 pesos por día, ingreso tres veces superior al del primer decil.

Para elaborar las distribuciones de ingreso sin y con transferencias (curvas de Lorenz) se utilizó la información de número de hogares y las series de ICTPT en deciles de hogares sin y con transferencias. Para el cálculo del IG se utilizó la siguiente fórmula:<sup>7</sup>

$$IG = \left( \frac{\sum X_i(Y_{i+1}) - \sum(X_{i+1})Y_i}{10000} \right) 100$$

Donde:

IG Índice de Gini

$\sum X_i(Y_{i+1})$  Suma total de productos: porcentaje acumulado de la población  $X_i$  por el porcentaje acumulado de la renta  $Y_{i+1}$

$\sum(X_{i+1})Y_i$  Suma total de productos: porcentaje acumulado de la población  $X_{i+1}$  por porcentaje acumulado de la renta  $Y_i$

<sup>7</sup> Para mayor información consulte Salvador K. Assad, "La medición de la distribución del ingreso: técnicas...", en *Revista de Estadística y Geografía*, volumen 3, núm. 11, SPP, Inegi, México, 1984, pp. 41-42 [https://books.google.com.mx/books?id=89vSDwAAQBAJ&pg=PA42&dq=F%C3%B3rmulas+de+Coeficiente+de+Gini&hl=es-419&sa=X&ved=2ahUKEwi-iPXv46PsAhUUHM0KHSeFBygQ6AEwAXoECAgQAg#v=onepage&q=F%C3%B3rmulas%20de%20Coeficiente%20de%20Gini&f=false]. Fecha de consulta 7 de octubre de 2020.

El Cuadro 6 muestra el procedimiento de cálculo:

Cuadro 6. México 2018. Cálculo del IG con datos de ICTPT sin y con transferencias

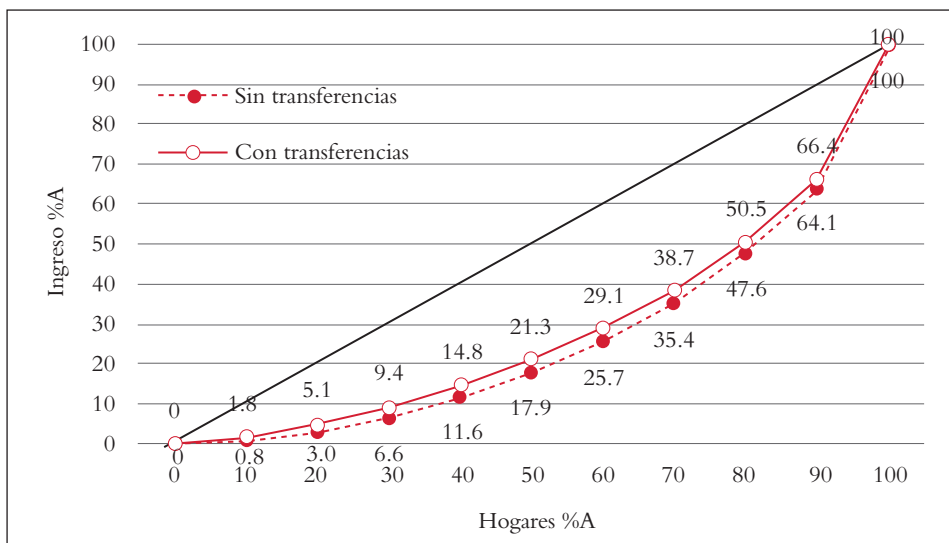
DECILES DE HOGARES	HOGARES (UNIDADES)	INGRESO (PESOS)	HOGARES %	INGRESO %	HOGARES %A	INGRESO %A	$X_i(Y_{i+1})$	$(X_{i+1})Y_i$
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
SIN TRANSFERENCIAS								
I	3,474,482	11,639,714,457	10	0.80	10	0.8	30.011	15.960
II	3,474,482	32,136,010,346	10	2.20	20	3.0	132.908	90.033
III	3,474,482	53,157,807,114	10	3.64	30	6.6	347.788	265.816
IV	3,474,482	72,167,516,843	10	4.95	40	11.6	715.194	579.647
V	3,474,482	91,704,420,000	10	6.29	50	17.9	1,283.919	1,072.790
VI	3,474,482	113,753,861,385	10	7.80	60	25.7	2,121.004	1,797.486
VII	3,474,482	141,076,777,815	10	9.67	70	35.4	3,330.197	2,828.006
VIII	3,474,482	178,308,727,385	10	12.22	80	47.6	5,125.081	4,281.682
IX	3,474,482	240,521,671,749	10	16.49	90	64.1	9,000.000	6,406.351
X	3,474,482	524,189,984,529	10	35.94	100	100	0.000	0.000
Total	34,744,818	1,458,656,491,623	100	100.0			22,086.10	17,337.77
							IG	47.5%
CON TRANSFERENCIAS								
I	3,474,482	31,663,758,257	10	1.84	10	1.8	50.82	36.74
II	3,474,482	55,937,735,611	10	3.25	20	5.1	188.03	152.47
III	3,474,482	74,452,268,260	10	4.32	30	9.4	443.48	376.06
IV	3,474,482	92,756,052,146	10	5.38	40	14.8	851.88	739.14
V	3,474,482	112,287,673,817	10	6.51	50	21.3	1,457.48	1,277.82
VI	3,474,482	135,354,295,503	10	7.85	60	29.1	2,320.60	2,040.47
VII	3,474,482	164,218,756,739	10	9.53	70	38.7	3,538.24	3,094.14
VIII	3,474,482	204,596,207,003	10	11.87	80	50.5	5,311.04	4,549.17
IX	3,474,482	273,063,527,688	10	15.84	90	66.4	9,000.00	6,638.80
X	3,474,482	579,369,353,413	10	33.61	100	100	0.00	0.00
	34,744,818	1,723,699,628,437	100	100.00			23,161.59	18,904.81
Total							IG	42.6%

Fuente: elaboración propia con base en Inegi, "Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, ENIGH 2018", Tabulados básicos, 2019, *op. cit.*, Cuadro 1.3, Cuadro 2.1.

El Cuadro 6 además del cálculo del IG, muestra información de la cantidad de hogares y del monto de ingreso en porcentaje acumulado (columnas 6 y 7 respectivamente) de las distribuciones de ingreso en 2018 (sin y con transferencias).

Con esos datos se construyen las distribuciones de ingreso (curvas de Lorenz) que se muestran en la Gráfica 1. En esa representación se observa que las transferencias mueven la curva de ingreso hacia la línea de 45 grados (curva de equidistribución). Gráficamente el área comprendida entre la distribución del ingreso con transferencias y la línea de equidistribución es menor que el área comprendida entre la distribución de ingreso sin transferencias y la línea de equidistribución. El IG expresa esa reducción como una disminución en la concentración del ingreso, su valor pasa de 47.5 a 42.6%. El movimiento de la curva revela que la intervención del Estado mejoró la distribución del ingreso en 4.9% respecto a la relación que había generado el mercado. Como se mencionó en el apartado anterior, a pesar de esa mejoría la distribución del ingreso no fue la mejor. La misma gráfica muestra que 10% de los hogares con más altos ingresos concentraron 33.6% del ingreso total (la diferencia de 100%-66.4% en la curva de ingreso con transferencias) o que 20% de los hogares con mayores ingresos concentraron casi 50% del ingreso total en 2018. En el otro extremo de la curva, 10% de los hogares con menores ingresos concentraron 1.8% del ingreso total, o 20% de los hogares con menores ingresos tuvieron 5.1% del ingreso. Los datos muestran la magnitud de la desigualdad económica.

Gráfica 1. México 2018. Distribuciones de ingreso sin y con transferencias



Fuente: elaboración propia con base en los cálculos de los cuadros 4 y 8.

## Las fuentes de ingreso en 2018

En el segundo apartado se mostró la forma en que se distribuyó el ICTPT entre los hogares de México en 2018 y cómo la intervención del Estado mediante transferencias la mejoró. En este apartado se presentan las fuentes de ese ingreso corriente.

En 2018, el ICTPT de los hogares ascendió a 1 723 701 millones de pesos. Proviene de cinco fuentes: ingresos por trabajo, renta de propiedades, transferencias, estimación de alquiler de vivienda y de otras fuentes de ingreso corriente (Cuadro 7). Por su valor, la más importante es el ingreso del trabajo 1 159 841 millones de pesos (67.29% del ingreso total), le siguen en importancia las transferencias 265 043 millones de pesos (15.38%) y la estimación del alquiler de la vivienda<sup>8</sup> 195 883 millones de pesos (11.36%).

Cuadro 7. México 2018. Composición de las principales fuentes de ICTPT de los hogares (millones de pesos)

PRINCIPALES FUENTES DE INGRESO	(MILLONES DE PESOS)	(PORCENTAJE)
Ingreso total	1,723,701	100.00
Ingreso del trabajo	1,159,841	67.29
Remuneraciones por trabajo subordinado	980,595	56.89
Ingresos por trabajo independiente	136,467	7.92
Ingresos de otros trabajos	42,780	2.48
Renta de la propiedad	101,397	5.88
Ingresos provenientes de cooperativas, sociedades y empresas que funcionan como sociedades	80,981	4.70
Arrendamiento de activos tangibles y financieros	20,416	1.18

<sup>8</sup> “[...] la estimación del alquiler de la vivienda propia es tratada como parte de los ingresos provenientes de la producción de servicios en el hogar para consumo propio. Dichas estimaciones representan un monto de recursos que los hogares liberan del pago por servicios de alojamiento y que pueden destinar de manera regular a su consumo de bienes y servicios, lo que finalmente repercute de manera directa y continua en sus niveles de bienestar. [...] El valor estimado de este servicio sería equivalente al alquiler que el hogar habría de pagar en el mercado por contar con un alojamiento del mismo tamaño, calidad y ubicación. Esta estimación la realiza el propio informante con base en su apreciación del valor de mercado de la renta de su vivienda”. Inegi, “Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2018”, Nueva Serie, Diseño conceptual, p. 35 [[https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enigh/nc/2018/doc/enigh18\\_diseno\\_conceptual\\_ns.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enigh/nc/2018/doc/enigh18_diseno_conceptual_ns.pdf)]. Fecha de consulta: 7 de enero de 2020.

Cuadro 7. *Continuación*

PRINCIPALES FUENTES DE INGRESO	(MILLONES DE PESOS)	(PORCENTAJE)
Transferencias	265,043	15.38
Jubilaciones, pensiones e indemnizaciones por accidente de trabajo, despido y retiro voluntario	120,225	6.97
Becas provenientes del gobierno y de instituciones	4,028	0.23
Donativos en dinero provenientes de instituciones y otros hogares	37,668	2.19
Ingresos provenientes de otros países	13,680	0.79
Beneficios provenientes de programas gubernamentales	25,210	1.46
Transferencias en especie de otros hogares	43,944	2.55
Transferencias en especie de instituciones	20,288	1.18
Estimación del alquiler de la vivienda	195,883	11.36
Otros ingresos corrientes	1,536	0.09

Fuente: elaboración propia con base en Inegi, "Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, ENIGH 2018", Tabulados básicos, 2019, *op. cit.*, Cuadro 3.2.

El Cuadro 8 muestra la participación de las principales fuentes del ICTPT por deciles de hogares en México en 2018. Con excepción de otros ingresos corrientes, en todas las fuentes de ingreso, el monto y su porcentaje aumentan a medida que el número de decil es mayor.

Cuadro 8. México 2018. Participación de las fuentes del ICTPT en deciles de hogares (millones de pesos)

DECILES DE HOGARES	INGRESO TOTAL	PARTICIPACIÓN DE LAS FUENTES DEL INGRESO				
		INGRESO DEL TRABAJO	RENTA DE LA PROPIEDAD	TRANSFERENCIAS	ESTIMACIÓN DEL ALQUILER DE LA VIVIENDA	OTROS INGRESOS CORRIENTES
		(MILLONES DE PESOS)				
TOTAL	1,723,701	1,159,841	101,397	265,043	195,883	1,536
I	31,664	12,472	291	11,680	7,153	67
II	55,938	30,351	709	15,076	9,630	172
III	74,452	46,029	1,035	15,881	11,380	127
IV	92,756	61,350	1,401	17,005	12,861	138
V	112,288	76,577	2,033	18,884	14,683	110

Cuadro 8. *Continuación*

DECILES DE HOGARES	INGRESO TOTAL	PARTICIPACIÓN DE LAS FUENTES DEL INGRESO				
		INGRESO DEL TRABAJO	RENTA DE LA PROPIEDAD	TRANSFERENCIAS	ESTIMACIÓN DEL ALQUILER DE LA VIVIENDA	OTROS INGRESOS CORRIENTES
VI	135,354	96,135	2,434	20,143	16,523	120
VII	164,219	119,426	3,484	22,422	18,785	102
VIII	204,596	147,280	6,814	27,307	23,098	96
IX	273,063	197,449	9,856	37,256	28,351	152
X	579,371	372,772	73,339	79,389	53,418	453
	(PORCENTAJES)					
TOTAL	100.00	67.29	5.88	15.38	11.36	0.09
I	1.84	0.72	0.02	0.68	0.41	0.00
II	3.25	1.76	0.04	0.87	0.56	0.01
III	4.32	2.67	0.06	0.92	0.66	0.01
IV	5.38	3.56	0.08	0.99	0.75	0.01
V	6.51	4.44	0.12	1.10	0.85	0.01
VI	7.85	5.58	0.14	1.17	0.96	0.01
VII	9.53	6.93	0.20	1.30	1.09	0.01
VIII	11.87	8.54	0.40	1.58	1.34	0.01
IX	15.84	11.45	0.57	2.16	1.64	0.01
X	33.61	21.63	4.25	4.61	3.10	0.03

Fuente: elaboración propia con base en Inegi, "Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, ENIGH 2018", Tabulados básicos, 2019, *op. cit.*, Cuadro 3.2.

Respecto al comportamiento de la fuente de ingreso por transferencias a los hogares por deciles, con excepción del rubro *Beneficios de programas gubernamentales* (que tiene un comportamiento inverso al resto de los rubros), todos los demás tipos de transferencias (jubilaciones, pensiones, indemnizaciones; becas de gobierno e instituciones; donativos en dinero de instituciones y hogares, etcétera) aumentan a medida que el número de decil es mayor (tanto en monto como en porcentaje), con lo que los hogares de los deciles mayores reciben montos superiores por transferencias (Cuadro 9).

Cuadro 9. México 2018. Transferencias por deciles de hogares  
(datos de ICTPT en millones de pesos)

D	TRANSFERENCIAS	JUBILACIONES, PENSIONES E INDEMNIZACIONES	BECAS DEL GOBIERNO Y DE INSTITUCIONES	DONATIVOS EN DINERO DE INSTITUCIONES Y HOGARES	INGRESOS PROVENIENTES DE OTROS PAISES	BENEFICIOS DE PROGRAMAS GUBERNAMENTALES	TRANSFERENCIAS EN ESPECIE DE OTROS HOGARES	TRANSFERENCIAS EN ESPECIE DE INSTITUCIONES
T	265,043	120,225	4,028	37,668	13,680	25,210	43,944	20,288
I	11,680	1,051	28	2,377	615	4,535	2,556	519
II	15,076	2,666	114	3,291	1,084	3,737	3,343	842
III	15,881	3,519	108	3,450	1,198	3,128	3,485	994
IV	17,005	4,399	150	3,202	1,181	2,828	4,055	1,189
V	18,884	5,802	205	3,481	1,363	2,601	4,022	1,410
VI	20,143	6,286	329	3,514	1,418	2,413	4,375	1,808
VII	22,422	8,911	408	3,495	1,582	2,043	4,370	1,613
VIII	27,307	13,535	384	3,456	1,730	1,693	4,694	1,817
IX	37,256	21,803	701	4,232	1,606	1,321	5,134	2,459
X	79,389	52,254	1,601	7,171	1,904	911	7,911	7,637
(PORCENTAJES)								
T	100.00	45.36	1.52	14.21	5.16	9.51	16.58	7.65
I	4.41	0.40	0.01	0.90	0.23	1.71	0.96	0.20
II	5.69	1.01	0.04	1.24	0.41	1.41	1.26	0.32
III	5.99	1.33	0.04	1.30	0.45	1.18	1.31	0.38
IV	6.42	1.66	0.06	1.21	0.45	1.07	1.53	0.45
V	7.12	2.19	0.08	1.31	0.51	0.98	1.52	0.53
VI	7.60	2.37	0.12	1.33	0.54	0.91	1.65	0.68
VII	8.46	3.36	0.15	1.32	0.60	0.77	1.65	0.61
VIII	10.30	5.11	0.14	1.30	0.65	0.64	1.77	0.69
IX	14.06	8.23	0.26	1.60	0.61	0.50	1.94	0.93
X	29.95	19.72	0.60	2.71	0.72	0.34	2.98	2.88

Fuente: elaboración propia con base en Inegi, "Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, ENIGH 2018", Tabulados básicos, 2019, *op. cit.*, Cuadro 3.2.



## Acciones para reducir la concentración del ingreso

Con la llegada del gobierno de la Cuarta Transformación en diciembre de 2018, se han puesto en marcha nuevos programas sociales que buscan reducir la concentración del ingreso. Entre los que se han instrumentado a partir de 2019<sup>9</sup> destacan:

- Estímulos fiscales para los municipios de la franja fronteriza norte. Impuesto al Valor Agregado (IVA) con tasa reducida de 8% e Impuesto Sobre la Renta (ISR) con tasa reducida de 20% (Para el resto del país se mantiene la estructura tarifaria del IVA e ISR con valores máximos de hasta 16% y 35% respectivamente).
- Apoyo económico de 1 275 pesos mensuales a adultos mayores por medio de un programa denominado “Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores”.
- Apoyo económico de 1 275 pesos mensuales a personas con discapacidad por medio de un programa denominado “Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente”.
- Beca mensual de 3 600 pesos hasta por 12 meses a jóvenes que se capaciten en instituciones públicas, organizaciones privadas o sociales, con el compromiso de desarrollar habilidades para insertarse en el mercado de trabajo. La beca se implementa por medio del “Programa Jóvenes Construyendo el Futuro”. Durante el primer semestre de 2019 atendió a 188 158 jóvenes distribuidos en 92.8% de los municipios que presentan alta marginación y en 94% de los municipios que tienen muy alta marginación.<sup>10</sup>
- Otorgamiento de 7.7 millones de becas durante el primer semestre de 2019 a alumnos, sus familias y personal docente por medio del “Programa Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez”.
- Reducción de percepciones a servidores públicos de la federación con topes máximos netos de 108 376 pesos para sueldos y salarios, y 27 112 pesos

<sup>9</sup> Gobierno de México, “Primer informe de Gobierno 2018-2019”, Presidencia de la República, México, 1 de septiembre de 2019, p. 101-208 [[https://framework-gb.cdn.gob.mx/informe/Informe\\_Gobierno\\_de\\_Mexico.pdf](https://framework-gb.cdn.gob.mx/informe/Informe_Gobierno_de_Mexico.pdf)]. Fecha de consulta: 20 de septiembre de 2019.

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 130.

para prestaciones, lo que acumuló una percepción ordinaria total máxima neta de 135 488 pesos mensuales en 2019.<sup>11</sup>

Para ampliar estos programas sociales en 2020, el gobierno decretó nuevas disposiciones para fortalecer la recaudación sin crear más impuestos,<sup>12</sup> mantuvo las tasas vigentes en 2019<sup>13</sup> a los recargos de créditos fiscales y los pagos en parcialidades en 2020, autorizó nuevas medidas para reducir espacios regulatorios que permiten la elusión<sup>14</sup> y la evasión fiscal. El gobierno sostiene que, con la continuidad de los programas sociales y el fortalecimiento de la recaudación, la distribución del ingreso será menos desigual. Entre las nuevas disposiciones recaudatorias destacan:

- Medidas para combatir la evasión y fortalecer la recaudación: eliminación de la condonación fiscal, aumento de las sanciones y la percepción de riesgo por incumplimiento de obligaciones fiscales, tipificación de la defraudación fiscal como delito grave y como delincuencia organizada la emisión de facturas falsas.<sup>15</sup>
- En juicios de arrendamiento de inmuebles no autorizará los pagos al arrendador si no acredita la expedición de los pagos del ISR por ingresos del arrendamiento correspondiente.<sup>16</sup>

<sup>11</sup> *Diario Oficial de la Federación* (DOF), Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para el Ejercicio Fiscal 2019, 28 de diciembre de 2018, Primera Sección-Vespertina, Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), p. 59.

<sup>12</sup> Al comparar la estructura del Ejercicio Fiscal de 2019 con el de 2020 de la Ley de Ingresos de la Federación (LIF) no se detectan cambios en el rubro de impuestos. Para mayor información consulte: DOF, 28 de diciembre de 2018, LIF para el Ejercicio Fiscal 2019, Primera Sección, SHCP, pp. 3-4, y DOF, 25 de noviembre de 2019, LIF para el Ejercicio Fiscal 2020, SHCP, pp. 13-14.

<sup>13</sup> DOF, 28 de diciembre de 2018, LIF para el Ejercicio Fiscal 2019, *op. cit.*, pp. 12-13 y DOF, 25 de noviembre de 2019, LIF para el Ejercicio Fiscal 2020, *op. cit.*, pp. 22-23.

<sup>14</sup> Cualquier acción, en principio legal, que persigue evitar o minimizar el pago de impuestos.

<sup>15</sup> Gobierno de México, “Criterios Generales de Política Económica (CGPE) para la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación correspondientes al ejercicio y fiscal 2020”, SHCP, México, 2019, pp. 80-86 [[https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF2020/paquete/politica\\_hacendaria/CGPE\\_2020.pdf](https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF2020/paquete/politica_hacendaria/CGPE_2020.pdf)]. Fecha de consulta: 24 de septiembre de 2019 y DOF, 25 de noviembre de 2019, LIF para el Ejercicio Fiscal 2020, *op. cit.*, p. 36.

<sup>16</sup> DOF, 9 de diciembre de 2019, Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Impuesto sobre la Renta (ISR), de la Ley del Impuesto al Valor Agregado (IVA), de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) y del Código Fiscal de la Federación, SHCP, p. 32.

- Retención del IVA (6%) por subcontratación laboral.<sup>17</sup>
- Tasa de retención del ISR por ingresos que reciban las personas que enajenen bienes o presten servicios a través de internet, plataformas digitales o aplicaciones.<sup>18</sup>
- Actualización de la tasa de retención por intereses pagados a personas físicas residentes en México.<sup>19</sup>
- Ejidatarios y comuneros de ejidos y comunidades que formen parte de una persona moral, se beneficiarán con una reducción del 30% del impuesto sobre la renta.<sup>20</sup>

Con la aplicación de las nuevas medidas de recaudación, el gobierno estima obtener 3 505 822.4 millones de pesos por impuestos en 2020, monto que sumado a los ingresos provenientes de otras fuentes, integrarán un ingreso estimado total de 6 107 732.4 millones de pesos según la Ley de Ingresos de la Federación (LIF) para el Ejercicio Fiscal de 2020 (Cuadro 10).

Los objetivos e intereses del gobierno en materia de política social se pueden identificar a partir del gasto público presupuestado. Con esta lógica los recursos asignados a los grupos vulnerables y los jóvenes revelan la tendencia del nuevo gobierno en materia de distribución del ingreso. Los anexos 14 (Recursos para la atención de grupos vulnerables) y 17 (Erogaciones para el desarrollo de los jóvenes) del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para los Ejercicios Fiscales de 2019 y de 2020, contienen los programas de gasto social presupuestados

<sup>17</sup> DOF, 9 de diciembre de 2019, Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del ISR, de la Ley del IVA, de la Ley del IEPS y del Código Fiscal de la Federación, *op. cit.*, p. 45.

<sup>18</sup> La tasa de retención fluctúa del 2% al 8% para la prestación de servicios de transporte terrestre de pasajeros y de entrega de bienes; del 2% al 10% para la prestación de servicios de hospedaje; y del 0.4% al 5.4% para la enajenación de bienes y prestación de servicios. Estas tasas entrarán en vigor a partir del 1 de junio de 2020; para más información consulte: DOF, 9 de diciembre de 2019, Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del ISR, de la Ley del IVA, *Idem.*, pp. 29-30, 43.

<sup>19</sup> En 2020 la tasa de retención por intereses pagados sobre el monto del capital a personas físicas residentes en México se actualizó, en 2019 era de 1.04% anual, en 2020 es de 1.45% anual, DOF, 28 de diciembre de 2018, LIF para el Ejercicio Fiscal 2019, *Idem.*, p. 26 y DOF, 25 de noviembre de 2019, LIF para el Ejercicio Fiscal 2020, *Idem.*, p. 36.

<sup>20</sup> DOF, 9 de diciembre de 2019, Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del ISR, de la Ley del IVA, de la Ley del IEPS y del Código Fiscal de la Federación, *Idem.*, p. 27.

por el gobierno federal para esos años. Entre ellos destacan: Jóvenes Construyendo el Futuro, Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente, Programa de Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez, Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez y el de Universidades para el Bienestar Benito Juárez entre otros.

Cuadro 10. Ingreso estimado total y gasto neto presupuestado total 2018-2020  
(millones de pesos)

CONCEPTO	2018	2019	2020
Ingreso estimado total <sup>a/</sup>	5,279,667.0	5,838,059.7	6,107,732.4
Gasto neto total <sup>b/</sup>	5,279,667.0	5,838,059.7	6,107,732.4

Fuente: elaboración propia con información del DOF, LIF y PEF Ejercicios Fiscales 2018, 2019 y 2020.

a/ 2018: DOF, 15 de noviembre de 2017, Primera Sección, LIF Ejercicio Fiscal 2018, Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), p. 8.

2019: DOF, 28 de diciembre de 2018, Primera Sección, LIF Ejercicio Fiscal 2019, SHCP, p. 3.

2020: DOF, 25 de noviembre de 2019, LIF Ejercicio Fiscal 2020, SHCP, p. 13.

b/ 2018: DOF, 29 de noviembre de 2017, Segunda Sección, PEF Ejercicio Fiscal 2018, SHCP, p. 36.

2019: DOF, 28 de diciembre de 2018, Primera Sección-Vespertina, PEF Ejercicio Fiscal 2019, SHCP, p. 33.

2020: DOF, 11 de diciembre de 2019, Segunda Sección, PEF Ejercicio Fiscal 2020, SHCP, p. 35.

Los cuadros 11 y 12 muestran el gasto neto presupuestado de 2018 a 2020 de los programas más destacados para la Atención de grupos vulnerables y para el Desarrollo de los jóvenes. Se observa que el programa de Pensión para Adultos Mayores, vigente hasta 2018, es sustituido por el de Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, sus recursos crecen a una tasa de 158.94% entre 2018 y 2019, y 24.49 % entre 2019 y 2020.

En 2019 el gobierno crea dos nuevos programas para atender a grupos vulnerables, la Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente y el de Jóvenes Construyendo el Futuro. El primero inicia con un presupuesto de 2 550 millones de pesos, para 2020 se le asignan 13 391.5 millones (un incremento de 425.16%) (Cuadro 11). El segundo empieza a operar con 23 953.8 millones de pesos (19 633.8 millones presupuestados en el anexo de Atención de grupos vulnerables y 4 320 millones de pesos en el anexo para el Desarrollo de los jóvenes (véase Cuadro 12), en 2020 se le asignan 32 144.8 millones de pesos (12 363.4 millones en el anexo de Atención de grupos vulnerables y 19 781.4 millones de pesos en el de Desarrollo de los jóvenes), que significan un incremento de 34.19% respecto al presupuesto de 2019.

Cuadro 11. PEF para 2018, 2019 y 2020. Anexo 14. Recursos para la Atención de grupos vulnerables. Gasto neto presupuestado de programas seleccionados, 2018-2020

PROGRAMA	2018	PROGRAMA	2019	PROGRAMA	2020
(MILLONES DE PESOS)					
Total	62,309.1		148,703.0		193,132.7
Programa Nacional de Becas	974.3	Programa Nacional de Becas	476.9	-----	-----
-----	-----	Jóvenes Construyendo el Futuro	19,633.8	Jóvenes Construyendo el Futuro	12,363.4
-----	-----	-----	-----	Jóvenes Escribiendo el Futuro	1,555.3
Pensión para Adultos Mayores	38,040.2	Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores	98,502.8	Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores	122,623.4
-----	-----	Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente	2,550.0	Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente	13,391.5
(TASA DE CRECIMIENTO EN PORCENTAJE)					
Total	0.00		138.65		29.88
Programa Nacional de Becas	0.00	Programa Nacional de Becas	-51.05	-----	-----
-----		Jóvenes Construyendo el Futuro	0.00	Jóvenes Construyendo el Futuro	-37.03
-----		-----	-----	Jóvenes Escribiendo el Futuro	0.00
Pensión para Adultos Mayores	0.00	Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores	158.94	Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores	24.49
-----	-----	Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente	0.00	Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente	425.16

Fuente: elaboración propia con información del DOF, PEF Ejercicios Fiscales 2018, 2019 y 2020.

2018: DOF, 29 de noviembre de 2017, PEF Ejercicio Fiscal 2018, p. 53.

2019: DOF, 28 de diciembre de 2018, PEF Ejercicio Fiscal 2019, p. 49.

2020: DOF, 11 de diciembre de 2019, PEF Ejercicio Fiscal 2020, pp. 51-52.

Cuadro 12. PEF para 2018, 2019 y 2020, Anexo 17. Erogaciones para el desarrollo de los jóvenes. Gasto neto presupuestado de programas seleccionados, 2018-2020

PROGRAMA	2018	PROGRAMA	2019	PROGRAMA	2020
(MILLONES DE PESOS)					
Total	244,587.6		311,308.5		419,046.9
Programa Nacional de Becas	11,228.3	Programa Nacional de Becas	6,289.1	-----	-----
-----	-----	Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez	17,280.0	Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez	28,995.2
-----	-----	-----	-----	Programa de Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez	10,666.3
-----	-----	-----	-----	Programa de Becas Elisa Acuña	4,042.7
-----	-----	-----	-----	Programa Nacional de Becas Artísticas y Culturales	15.2
-----	-----	Universidades para el Bienestar Benito Juárez García	1,000.0	Universidades para el Bienestar Benito Juárez García	987.4
Formación y certificación para el trabajo	3,266.8	Formación y certificación para el trabajo	3,459.4	Formación y certificación para el trabajo	3,656.8
-----	-----	Jóvenes Construyendo el Futuro	4,320.0	Jóvenes Construyendo el Futuro	19,781.4
-----	-----	-----	-----	Jóvenes Escribiendo el Futuro	6,221.1
(TASA DE CRECIMIENTO EN PORCENTAJE)					
Total	0.00		27.28		34.61
Programa Nacional de Becas	0.00	Programa Nacional de Becas	-43.99	-----	-----
-----	-----	Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez	0.00	Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez	67.80
-----	-----	-----	-----	Programa de Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez	0.00

Cuadro 12. *Continuación*

-----	-----	-----	-----	Programa de Becas Elisa Acuña	0.00
-----	-----	-----	-----	Programa Nacional de Becas Artísticas y Culturales	0.00
-----	-----	Universidades para el Bienestar Benito Juárez García	0.00	Universidades para el Bienestar Benito Juárez García	-1.26
Formación y certificación para el trabajo	0.00	Formación y certificación para el trabajo	5.90	Formación y certificación para el trabajo	5.71
-----	-----	Jóvenes Construyendo el Futuro	0.00	Jóvenes Construyendo el Futuro	357.90
-----	-----	-----	-----	Jóvenes Escribiendo el Futuro	0.00

Fuente: elaboración propia con información del DOF, PEF Ejercicios Fiscales 2018, 2019 y 2020.  
2018: DOF, *op. cit.*, pp. 56-57; 2019: DOF, *op. cit.*, pp. 52-53; 2020: DOF, *op. cit.*, pp. 54-55.

En 2018 el Programa Nacional de Becas (PNB) tenía un presupuesto de 12 202.6 millones de pesos (974.3 millones de pesos presupuestados en el anexo de Atención de grupos vulnerables y 11 228.3 millones de pesos en el de Desarrollo de los jóvenes), en 2019 se mantuvo el PNB y se creó el programa Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez. En 2020 el PNB se sustituyó por cuatro programas de becas (Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez, Programa de Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez, Programa de Becas Elisa Acuña y Programa Nacional de Becas Artísticas y Culturales) que en total tuvieron una asignación de 43 719.40 millones de pesos, 258.28% superior a la que tuvo el PNB en 2018.

Otra medida para disminuir la concentración del ingreso aplicada a partir de 2019, fue la reducción de las remuneraciones de los servidores públicos de la federación de mayores ingresos. En 2020, el monto de sus remuneraciones comparado con las que se recibían en 2018 presenta reducciones que van del 46.05% al 4.32% (para el presidente de la República y el personal de enlace respectivamente), véase Cuadro 13. En contraparte el personal operativo tiene un incremento de 9.54 por ciento.

Aunque este mecanismo se aplica con diferentes tasas, el impacto en los servidores públicos de bajos ingresos es grande, ya que en un entorno donde la inflación

fue de 7.8% entre diciembre de 2017 y diciembre de 2019,<sup>21</sup> los salarios de jefes de departamento y personal de enlace que en 2018 recibían remuneraciones máximas de 35 579.00 pesos y 24 073.00 pesos, respectivamente, se redujeron en 2020 a 34 032.00 y 23 034.00 pesos correspondientemente (-4.35% y -4.32% en el mismo orden), véase Cuadro 13.

Cuadro 13. Remuneraciones máximas netas mensuales de los servidores públicos de la federación

SERVIDOR PÚBLICO	2018	2019		2020	
	(PESOS)	(PESOS)	% RESPECTO A 2018	(PESOS)	% RESPECTO A 2018
Presidente de la República	207,591.00	108,656.00	-47.66	111,990.00	-46.05
Secretario de Estado	199,533.00	135,488.00	-32.10	139,979.00	-29.85
Subsecretario	198,244.00	134,392.00	-32.21	138,845.00	-29.96
Jefe de Departamento	35,579.00	32,896.00	-7.54	34,032.00	-4.35
Personal de Enlace	24,073.00	22,238.00	-7.62	23,034.00	-4.32
Personal de Operativo	18,031.00	19,153.00	6.22	19,751.00	9.54

Fuente: elaboración propia con información del DOF, PEF Ejercicios Fiscales 2018, 2019 y 2020. Datos de 2018: *idem.*, p. 104; 2019: *idem.*, pp. 59-60; 2020: *idem.*, pp. 60-61.

Se debe destacar que si se considera al total de servidores públicos con ingresos mayores a 20 mil pesos mensuales respecto al total de la Población Económicamente Activa Ocupada (PEAO), el efecto de la estrategia puede parecer insignificante. El Cuadro 14 muestra por ejemplo que a finales de 2017 el personal ocupado en el gobierno federal era de 424 083 personas, el 0.78% de la PEAO de 2018. En realidad, el efecto de esa medida es más complejo, desestimula la carrera pública del personal operativo profesional que por años se ha calificado para desempeñar las actividades de gobierno y, que como contraparte busca obtener mejores ingresos; además de promover la precarización salarial de los mandos públicos crea condiciones para la precarización salarial de la economía en general. Con estos programas el gobierno busca disminuir la concentración del ingreso.

<sup>21</sup> Cálculo de inflación de diciembre de 2017 a diciembre de 2019, Inegi, “Calculadora de inflación” [<https://www.inegi.org.mx/app/indicesdeprecios/CalculadoraInflacion.aspx>]. Fecha de consulta 2 de enero de 2020.



Cuadro 14. Población ocupada y empleados en el gobierno federal 2017-2018

CONCEPTO	(PERSONAS)
Población total 2018	125,191,900
Población económicamente activa 2018 (PEA)	56,023,199
PEA Ocupada 2018	54,194,608
Ocupados, Gobierno Federal y Estatal (IV trimestre de 2017)	4,198,846
Ocupados, Gobierno Federal (IV trimestre de 2017)	1,696,334
Ocupados, Gobierno Federal con ingreso mayor a 20 mil pesos mensuales (IV trimestre de 2017)	424,083
Ocupados, Gobierno Estatal (IV trimestre de 2017)	2,502,512
	Ocupados /PEA Ocupada 2018
	(Porcentaje)
PEA Desocupada 2018	100.00
Ocupados, Gobierno Federal y Estatal (IV trimestre de 2017)	7.75
Ocupados, Gobierno Federal (IV trimestre de 2017)	3.13
Ocupados, Gobierno Federal con ingreso mayor a 20 mil pesos mensuales (IV trimestre de 2017)	0.78
Ocupados, Gobierno Estatal (IV trimestre de 2017)	4.62

Fuente: elaboración propia con base en Inegi, “Estadísticas a propósito de...”, Comunicado de Prensa núm. 317/19, 20 de junio de 2019, pp. 1, 7 [[https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2019/publica2019\\_Nal.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2019/publica2019_Nal.pdf)]. Fecha de consulta: 2 de enero de 2020.

## Pendientes en la búsqueda por reducir la concentración del ingreso

De continuar los programas implementados por el gobierno, es posible una disminución en la concentración del ingreso. Sin embargo, si se prolonga el estancamiento de la economía<sup>22</sup> el efecto será limitado.

En el apartado anterior se mostró que el gobierno de la Cuarta Transformación da prioridad a la atención de grupos vulnerables y al desarrollo de los jóvenes. Sin embargo, hace falta estimular la actividad económica, ya que es imprescindible para generar mayor producción, mayor ingreso, más empleos, más consumo, mejor calidad de vida. Redistribuir únicamente recursos escasos, no contribuye a mejorar las condiciones de vida de una sociedad en forma sostenible.

<sup>22</sup> La variación porcentual real del PIB con cifras desestacionalizadas durante los primeros nueve meses de 2019 respecto al mismo lapso de 2018 fue de 0%, Inegi, “Comunicado de Prensa núm. 534/19”, 30 de octubre de 2019, p. 1 [[https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2019/pib\\_eo/pib\\_eo2019\\_10.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2019/pib_eo/pib_eo2019_10.pdf)]. Fecha de consulta 2 de enero de 2020.

Se debe tener presente que la beca mensual que reciben los beneficiados del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro es únicamente hasta por 12 meses y que, después buscarán insertarse en el mercado de trabajo. Se sabe que la inserción laboral es difícil aun para jóvenes que egresan del sistema de educación medio superior y superior, por ello, para promover el crecimiento en los estándares de vida, el gobierno no sólo debe enfocarse en transferir recursos a grupos vulnerables. Además de combatir la evasión y fortalecer la recaudación, también debe impulsar el crecimiento económico, el aumento de la productividad y vincularlo con mejoras salariales. En relación con esto último, la política salarial es relevante para la economía, porque la certidumbre y cumplimiento de reglas justas en el pago eficiente y equitativo a los factores productivos, tiende a mejorar la calidad de vida. Las mejoras salariales se justifican económicamente si aumenta la productividad.<sup>23</sup>

Un indicador del impacto de la política salarial en la población de un país es el comportamiento del salario mínimo. En México este último no conserva su poder de compra. Al comparar la tasa de crecimiento del salario mínimo general a precios reales con la tasa de inflación (por medio del Índice Nacional de Precios al Consumidor) en el periodo de 2008 a enero de 2020, se observa que la inflación creció 62.85%, en tanto que el salario sólo 48.29%. La disparidad muestra un menor crecimiento del salario mínimo que se traduce en una reducción de su poder de compra (Cuadro 15).

Adicionalmente, para mejorar la distribución del ingreso, se requiere avanzar en la construcción de un sistema impositivo más eficiente y equitativo que reduzca la evasión y, sobre todo, logre la inclusión de los que no pagan impuestos.

Otro aspecto importante en el tema de la distribución del ingreso es el aumento de la productividad. Para ello, además de crear condiciones que favorezcan el ambiente productivo, el conocimiento y su difusión, es imprescindible destinar recursos a la formación de capital humano. Por ello es indispensable destinar recursos a la educación, a la investigación y a la difusión del conocimiento que impulse la innovación. Eso es más factible si en una economía hay crecimiento y políticas públicas encaminadas a ello.

---

<sup>23</sup> El Inegi plantea que: “La única forma como los salarios pueden elevarse sin crear presiones inflacionarias y desempleo es en un contexto en el que hay aumento de Productividad. Si los Salarios siguen la evolución de ésta, sin rebasarla, aumenta la masa salarial de la economía como resultado tanto en un incremento en el nivel de la ocupación como en el de las Remuneraciones en términos reales: ambos objetivos (Empleo y Salarios) no entran en conflicto y se refuerzan mutuamente”. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *El ABC de los Indicadores de la Productividad*, Segunda Edición, México, Inegi, 2003, p. 20.

Cuadro 15. Índice de precios implícitos del PIB y salario mínimo general real de 2008 a 2019

CONCEPTO	2008	2010	2012	2014	2016	2018	2019 (SEP)	2020 (ENERO)	TASA DE CRECIMIENTO (2008-ENE 2019) (%)
Índice de precios implícitos del PIB (Base 2013) a/	82.3	89.4	98.5	104.4	113.1	126.9	131.5	134.0 d/	62.84
Índice Nacional de Precios al Consumidor (Dic 2007-Dic 2019) b/									62.85
Salario mínimo general a precios corrientes (promedio nacional) c/	51.0	55.9	60.7	65.5	73.0	88.4	102.7	123.2 e/	
Salario mínimo general a precios reales (promedio nacional) d/	62.0	62.5	61.6	62.8	64.6	69.6	78.1	91.94	48.29

Fuente: elaboración propia con información del Inegi y de la Comisión Nacional de Salarios Mínimos (CNSM).

a/ Inegi, “Sistema de Cuentas Nacionales de México”. PIB trimestral, año base 2013. Cuadro PIBT\_9.xlsx [https://www.inegi.org.mx/temas/pib/default.html#Tabulados]. Fecha de consulta 6 de enero de 2020.

b/ Inegi, “Calculadora de inflación” [https://www.inegi.org.mx/app/indicesdeprecios/CalculadoraInflacion.aspx].

c/ CNSM, 01 de enero de 2020, Tabla de Salarios Mínimos Generales y Profesionales por Áreas Geográficas 1992–2020 [https://www.gob.mx/conasami/documentos/tabla-de-salarios-minimos-generales-y-profesionales-por-areas-geograficas]. Fecha de consulta 6 de enero de 2020.

d/ Estimación propia.

e/ DOF, 23 de diciembre de 2019, Resolución del H. Consejo de Representantes de la CNSM que fija los salarios mínimos general y profesionales que habrán de regir a partir del 1 de enero de 2020, CNSM, p. 107.

## Reflexiones

Los resultados de la ENIGH 2018 mostraron que la intervención del Estado redujo la concentración del ingreso, situación que no se habría dado si se dejara exclusivamente al mercado. Esto pudo observarse con el comportamiento de la distribución del ingreso antes y después de aplicar las transferencias.

El gobierno de la Cuarta Transformación impulsa programas de política social y medidas para el fortalecimiento de la recaudación que, plantea, reducirán la concentración del ingreso. Con ello se esperaría que la concentración del ingreso disminuyera y por tanto, los resultados de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos

de los Hogares en 2020 reportarían un índice de Gini inferior al de 2018. De ser así, podría afirmarse que habría una menor concentración del ingreso. Esto podría considerarse positivo, sin embargo, pueden plantearse varias interrogantes al respecto: a) esa posible mejoría ¿será sostenible con una política económica que no impulsa el crecimiento económico, que no genera confianza a la inversión, que contrae la inversión para la formación de capital humano?, b) ¿de qué manera esos programas sociales contribuyen a la generación de nuevas capacidades y conocimiento en la población, y al crecimiento económico?

Los logros de los programas sociales implementados por la nueva administración son cuestionables. Los jóvenes atendidos en el “Programa Jóvenes Construyendo el Futuro”, disfrutaban de una beca mensual de 3 600 pesos hasta por 12 meses, y luego ¿cuántos conseguirán empleo? En el México actual, la creación de empleo languidece, entre otras razones, por el estancamiento económico, la falta de inversión pública y la desconfianza de los inversionistas en los resultados que tendrán algunas decisiones tomadas por el Ejecutivo federal.

En el caso de los programas “Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores” y “Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente”, los apoyos son insuficientes para cubrir sus necesidades (1 275 pesos mensuales). La naturaleza asistencial de esos programas no resuelve la problemática de rezago y pobreza que enfrenta mucha de esa población objetivo.

Respecto a los programas de Becas Benito Juárez, Becas Elisa Acuña y Programa Nacional de Becas Artísticas y Culturales, si bien constituyen un apoyo a las familias de los estudiantes, no son suficientes para asegurar una buena formación académica y para el trabajo; es necesario considerar otros aspectos que aseguren la calidad de su formación. En este sentido preocupa que el gobierno esté restringiendo los recursos a la educación, a la investigación y a la difusión del conocimiento, aspectos fundamentales que influyen en la innovación.

Si no hay crecimiento en el país no será posible un mayor nivel de producto, mayores ingresos, mayor consumo, generación de empleo. En esta situación la economía se contrae, se reducen los impuestos, esto es, los ingresos del gobierno caen y con ello se reduce la disposición de recursos para realizar transferencias a programas sociales. Por tanto es importante crear condiciones que estimulen la inversión, la generación de empleos, el crecimiento. Esos elementos también son necesarios para reducir la concentración del ingreso. Si no se atienden, el gobierno de la Cuarta Transformación fracasará en su objetivo de mejorar el bienestar del país.

# Jóvenes Construyendo el Futuro: una posibilidad para el cambio

*Verónica Gil Montes  
Paola Gabriela Espinosa Cruz*

## **Introducción**

EL PROPÓSITO DEL PRESENTE TRABAJO ES REFLEXIONAR SOBRE la noción de juventud como una categoría que comprende diferentes significados en concordancia con el contexto histórico-social en el que se presenta, mismo que atribuye aspectos culturales y necesidades específicas que se convierten en insumos para la hechura de políticas públicas que atiendan las demandas juveniles.

Comprender cómo se ha desarrollado e instrumentado la noción sobre juventud, tanto en aspectos sociales como políticos, nos permite realizar una reflexión sobre la mirada que el actual gobierno, la Cuarta Transformación (4T), tiene sobre los jóvenes y sus problemas. Hemos centrado nuestra reflexión en uno de los programas sociales que pretenden contribuir a mermar la desigualdad que tienen los jóvenes en incorporarse al ámbito laboral: “Jóvenes Construyendo el Futuro”, cuyo objetivo es capacitar a jóvenes en centros de trabajo mientras reciben un apoyo económico y al finalizar dicha capacitación poder incorporarse a la vida laboral.

En estas páginas argumentamos la identificación del cambio en la mirada gubernamental respecto a los jóvenes, que se evidencia en la creación de nuevos programas con una perspectiva de la juventud diferente respecto de la que otros gobiernos venían trabajando. A raíz de esto, presentamos algunas ideas en torno a los aciertos y problemáticas futuras en el abordaje de los jóvenes como materia de política pública. La ruta metodológica que seguimos consistió en la reflexión y análisis del discurso institucional a partir de diferentes épocas, consideramos que es una herramienta

que revela de manera muy ilustrativa el trasfondo del concepto de juventud y la caracterización gubernamental que se ha hecho de los mismos jóvenes para hacerlos objeto de política pública, así como el cambio en los diferentes gobiernos en la atención de sus demandas.

## Construcción de la noción de juventud

La noción sobre la categoría acerca de la juventud se hace presente a mitad del siglo XX; pero ya desde la década de 1930 el discurso occidental que se producía alrededor del joven enaltecía virtudes como el compromiso, la lealtad, la verdad, y su energía, con lo cual se pretendía reconstruir una sociedad que se había sometido a un desgaste social. La característica de la época era enfatizar la formación cívico-militar de los jóvenes como fuerza revolucionaria y de regeneración,<sup>1</sup> lo cual fue el estado pre-introductorio de la vinculación de los jóvenes con los regímenes totalitarios que primarían en esa época:

Más que el comunismo, fueron el nazismo y el fascismo las doctrinas políticas que consiguieron movilizar a los jóvenes durante los años 30: las Juventudes Hitlerianas en Alemania y los Balilla Fascistas en Italia fueron espacios de socialización y grupos de choque utilizados por estos regímenes para extender su hegemonía entre amplias capas de la población. Pero algunos grupos juveniles encontraron en la música y el baile un espacio a donde escapar de estas tendencias autoritarias, como sucedió con los famosos rebeldes del swing en Alemania, convirtiéndose a finales de los años 30 en el único referente de disidencia posible en una sociedad alienada en una ideología militarista y totalitaria.<sup>2</sup>

Los argumentos utilizados a partir de 1945 para definir el concepto de juventud giraban en torno a las producciones económicas y a la necesidad de fuerzas de reserva para poder insertar a jóvenes al sistema de producción y verlos como insumos de nuevas fuerzas en el conflicto bélico.

En 1944, los estadounidenses empezaron a utilizar la palabra *teenager* para describir al grupo de edad entre los catorce y los dieciocho años. Se trató, desde el primer mo-

<sup>1</sup> Giovanni Levi, Jean Claude Schmitt. *Historia de los jóvenes*. Madrid, Santillana/Taurus, 1996, t. II 453 págs.

<sup>2</sup> Carles Feixa. “Generación XX. Teorías sobre la juventud en la era contemporánea”, en *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*. vol. 4 núm. 2, julio-diciembre de 2006.

mento, de un término comercial utilizado por publicistas y empresas que reflejaba la capacidad de consumo recién descubierta en los adolescentes. El hecho de que, por primera vez, los jóvenes se hubieran convertido en un mercado objetivo diferenciado significaba también que configuraban un grupo de población específico con sus propios rituales, derechos y exigencias.<sup>3</sup>

El efecto de la Segunda Guerra Mundial, en cambio, fue devastador. Surge una generación desencantada, desmoralizada y con una tendencia a convertirse en sujetos pasivos de una sociedad en la que ya no creen. Es el desvanecimiento de valores que antes los habían definido, como su vitalidad, ilusión y arrojo al emprender nuevos proyectos; Carlos Feixa menciona cómo después de la bomba nuclear se observan los miedos de esta nueva era, se levantan los telones de acero entre los países. Se construyen formas nuevas de pensar a las juventudes; en Alemania por ejemplo, se empieza a hablar de la “generación escéptica”, que después de sufrir las penalidades de las trincheras, ve cómo se derrumban los ideales de su juventud. En Italia, los sociólogos hablaron de los “jóvenes de las 3 M” (Macchina, Moglie, Mestiere: coche, mujer y trabajo). En Francia, el existencialismo recupera la actitud desencantada y nihilista de algunos pensadores de principios de siglo... En España, J. L. Aranguren habla de la “generación abatida” por la necesidad de sobrevivir y despolitizarse tras la guerra civil.<sup>4</sup>

El sin sentido generalizado y la falta de motivaciones para asumirse de nuevo como sujeto de acción social, hace que sociólogos expliquen la dinámica de integración que resultaría en una fórmula de adaptación a las alternativas que ofrezca el sistema:

La juventud procura integrarse en esta sociedad tan pronto como le sea posible, para poder aprovechar plenamente todas las posibilidades que le ofrecen. La pauta dominante de comportamiento es la adaptación. De esta manera la sociedad consigue hacer de las futuras generaciones unos colaboradores dispuestos a jugar el juego del sistema establecido.<sup>5</sup>

Posteriormente, se gesta una producción discursiva que tuvo un gran impacto cultural a partir de la literatura, las películas y diversas expresiones artísticas que

<sup>3</sup> Jon Savage. *Teenage: la invención de la juventud, 1875-1945*. Madrid, Desperta Ferro Ediciones, 2018, p. 27.

<sup>4</sup> Cfr. Carlos Feixa, *Generación XX...*, *op. cit.*, p. 8.

<sup>5</sup> *Idem*.

comenzaron a cuestionar lo que se decía del *ser joven*; se abre así la perspectiva cultural del ser joven, en donde se propone conocer las subjetividades que conforman dicha categoría para analizar el sentido que los propios individuos atribuyen a sus entornos y acciones; al mismo tiempo, el Estado trató de formalizar y legalizar a estos *nuevos* sujetos a sus prácticas discursivas, por lo que se crean una serie de instituciones como *Youth Correction Division*, *Children's Bureau*, el *Committee on Youth Employment*;<sup>6</sup> fundadas entre 1945 y mediados de los sesentas que tenían como misión cumplir con delimitar y sostener una idea de la juventud, a la cual habría que encausar. Pero en el transcurrir de la historia, en específico, la última mitad del siglo XX, los jóvenes como colectivo se fueron haciendo cada vez más visibles tratando de tener espacios concretos en la construcción de las sociedades. De ser los grandes protagonistas de las revoluciones del siglo XX, al inicio del siglo XXI, “son los grandes olvidados de la historia. Ser joven en nuestros días no tiene mayor significación. El futuro desapareció del horizonte y la realidad se volvió áspera y llena de desesperanza”.<sup>7</sup>

### Mirada institucional de los jóvenes en México

Al hablar de instituciones, nos referimos a los rasgos más duraderos de la vida social, donde se proporcionan reglas y recursos a los individuos en un proceso de negociación para darle solidez a la vida social.<sup>8</sup> Estas mismas se erigen a partir de prácticas sociales y discursivas que revelan el pensamiento social imperante, lo que creemos fundamental para entender la historización de los jóvenes y su ubicación analítica para evitar el error de la generalización de la juventud como un hecho universal en todas las sociedades. Como Sven Morch comenta, lo juvenil no se puede entender de manera aislada, es pertinente ubicarlo en la materialidad histórico-social y cultural, se necesita entenderlo dentro de las estrategias de producción-reproducción de una sociedad determinada: “Así, cuando cambian las condiciones de reproducción de los grupos sociales, y por lo tanto, las condiciones sociales y materiales de

<sup>6</sup> Creadas en Estados Unidos.

<sup>7</sup> Francisco Blanco Figueroa. *Jóvenes del tercer milenio*. México, Universidad de Colima, 2003 [https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=w3cI5oOZBdAC&oi=fnd&pg=PA6&dq=jovenes+mexicanos+%2B+consumo+cultural&ots=8LNMSwffrR&sig=U6dy2PTSevS2nW3zZGe7igRwb0#v=onepage&q&f=false]. Fecha de consulta: 30 de marzo de 2020.

<sup>8</sup> José Antonio Pérez. “Historizar a los jóvenes. Propuesta para buscar los inicios”, en José Antonio Pérez, Maritza Urteaga (coords.) *Historia de los jóvenes en México. Su presencia en el Siglo XX*. México, SEP-IMJ/AGN, p. 8.



producción de nuevos miembros, es cuando se producen diferencias de generación; los nuevos miembros son generados de manera distinta”.<sup>9</sup>

Raquel Barceló<sup>10</sup> apunta que a partir de la época de la Reforma, se desarrollan lógicas y dinámicas para que por primera vez se pensara el “Ser joven” en México. El proyecto liberal fue el gran proyecto nacional que por primera vez contemplaba a la juventud como política de Estado al tener el objetivo de educar a todo el pueblo.

Para el Estado, los adolescentes poseían un avasallante vigor que mantenía los ánimos tensos de la sociedad y consideró que mediante el estudio y la adquisición de capacidades y oficios, éstos se desarrollarían y mantendría la paz. En la reforma al Código de 1883, el Estado explicita su interés en la educación de los jóvenes en las profesiones liberales y por su participación en el trabajo, concediéndoles su emancipación entre los 18 y los 20 años [...] Es claro el interés por normar y delimitar el comportamiento del nuevo sujeto, aunque no se ve tan claramente la subordinación económica y moral a la que es sometido este último cuando se le incapacita para preservarlo bajo la justificación de que debe estudiar para el progreso de la nación.<sup>11</sup>

Con el advenimiento del proyecto positivista en México y la instauración de un sistema educativo, se forma la primera imagen institucional de lo juvenil: el estudiante.<sup>12</sup> Pero con esta nueva idea de la vinculación entre ser joven y ser estudiante se puede dilucidar a partir de qué referentes empíricos se realiza la construcción social de la juventud.

Como en otras partes del mundo, la construcción social de la juventud mexicana se encuentra claramente circunscrita al ámbito de las familias burguesas o de las clases acomodadas, las cuales pueden alargar el periodo de aprestamiento y aprendizaje de su infancia para producir juventud o un tiempo de tránsito hacia la condición adulta,

<sup>9</sup> Sven Morch, “Sobre el desarrollo y los problemas de la juventud, el surgimiento de la juventud como concepción histórica”, en *Jóvenes, Revista de estudios sobre la juventud*, núm. 1, julio-septiembre de 1996. p. 99.

<sup>10</sup> Raquel Barceló “El muro del silencio. Los jóvenes de la burguesía porfiriana”, en José Antonio Pérez, Maritza Urteaga (coords.), *Historia de los jóvenes en México. Su presencia en el siglo XX, op. cit.*

<sup>11</sup> Maritza Urteaga, Castro Pozo. “Imágenes juveniles del México moderno”, en José Antonio Pérez y Maritza Urteaga, *ibid.*, p. 37.

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 38.

excluyendo de esta “moratoria” a la mayoría de la población que parece seguir viviendo en la ambigüedad no niño/ no adulto.<sup>13</sup>

Pese a que hay una inmensa mayoría de jóvenes entre finales del siglo XIX y principios del XX, cuya realidad no pertenece a una comunidad privilegiada que podía ir a la universidad y tener el tiempo para estudiar y prepararse profesionalmente, la visión de una clase se impone para otorgar sentido y significado de lo que para ellos era ser joven, lo que deriva en que, al no tener registros que tipifiquen el ser joven fuera de la visión liberal del momento, se niega la existencia de otras realidades juveniles.

La construcción de un sólo camino para el significado de juventud, empieza así un *proceso de exclusión*, no sólo porque el Estado adopta una única postura en relación con las necesidades y demandas de la juventud, sino porque “esta *imagen estudiantil* expresa un *deber ser* juvenil, que además se les impondrá a los jóvenes como un único camino a seguir, los que no son estudiantes, tampoco son jóvenes”.<sup>14</sup> La nación comienza adoptando la mentalidad liberal como la que crea, forme y oriente la acción del Estado en referencia a los jóvenes.

El ámbito escolar a su vez fue el espacio para la conexión de los jóvenes con la política. La idea de politización se asocia cuando al joven (o mejor dicho, un tipo de joven) además de ser visibilizado, se le concede un lugar en la historia como sujeto con posibilidad de construir nación, pero no fue hasta el México postrevolucionario de Obregón y Calles cuando se les incorpora de una manera más directa para consolidar el proyecto nacional tan disperso en años anteriores. Si bien se institucionaliza la juventud no contenida en la visión porfirista, la visión positivista como ideología, en cambio, permanece. Ahora, se añade una postura moral sobre el significado de ser joven a su condición de estudiante, el estudiante correcto, recatado, pudoroso con dominio propio para combatir las bajas pasiones y cosmopolita. A esta nueva categoría Elsa Muñiz le llama “los jóvenes elegidos”,<sup>15</sup> aquellos que relevarían como dueños del futuro a la generación que gobernaba.

En los años que siguieron, debido a la efervescencia de las corrientes sociales, es decir, la inestabilidad política que acompañaría al México posrevolucionario, encontramos más registros de diferente tipificación juvenil, desde los conservadores,

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 39.

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 41.

<sup>15</sup> Elsa Muñiz. “Los jóvenes elegidos. México en la década de los veinte”, en José Antonio Pérez y Maritza Urteaga (coords.). *Ibid.*, p. 150.

con aires nostálgicos de la era porfiriana, disidentes de la educación socialista, los neutrales sin compromisos políticos y los grupos de choque llamados “pistolos” conocidos más adelante como *porros*.

Es en 1942, en el sexenio de Ávila Camacho, cuando encontramos una primera institución pública en su sentido moderno, para la atención de la juventud, no en general, sino en la acepción que hemos venido comentado, la del *joven estudiante*. La Oficina de Atención Juvenil (OAJ) dependía de la Secretaría de Educación Pública (SEP) y fue el resultado de las luchas internas que se gestaban en el espacio universitario. “Insertos en lo relativo a la educación y las aulas escolares, los jóvenes empezarán a figurar en el organigrama institucional y, gracias a ello, podrán ser tomados en cuenta en el diseño de políticas públicas, en este caso, políticas educativas”.<sup>16</sup>

Con esto, inicia en México una etapa donde se establecieron instituciones y políticas que posibilitaron la construcción de una mirada institucional mucho más formal sobre la juventud; es decir, ya como objetivo de política pública. Se inauguró el Departamento de Acción Social Juvenil, en 1947 se transformó en la Dirección de Acción Social, en 1950 el entonces presidente Miguel Alemán creó el Instituto Nacional de la Juventud Mexicana (INJM).

En la década de 1960 se estableció un modelo de control social, ya que en esta época se presenta una parálisis referente a la atención de demandas estudiantiles, probablemente por la paranoia hacia el comunismo que en América Latina empezó por el eco de la Revolución Cubana. Los estudiantes se convirtieron en sinónimo de rebeldía comunista y de agentes desestabilizadores del sistema.<sup>17</sup> En países latinoamericanos como Chile o Argentina, por ejemplo, se prohibió cualquier tipo de manifestación juvenil, la represión era total por parte del Estado. En el caso de México, a finales de esa década, las luchas estudiantiles (quienes ya hemos mencionado que en aquella época se identificaban como el “sector juvenil”) fueron perdiendo fuerza y diluyéndose en propuestas mucho más generales como problemas de justicia social. Rogelio Marcial menciona que:

Después de estas experiencias represivas en la capital del país y en varias universidades públicas de diferentes estados, la posibilidad de institucionalizar la participación juve-

<sup>16</sup> Rogelio Marcial. “Políticas públicas de juventud en México: discursos, acciones e instituciones”, en *Ixaya, Revista Universitaria de Desarrollo Social* [<http://www.ixaya.cucsh.udg.mx/sites/default/files/caleidoscopio1.pdf>]. Fecha de consulta: 8 de febrero de 2020.

<sup>17</sup> *Idem*.

nil, organizando “desde arriba” a los jóvenes, se tornó en un punto importante para la administración del presidente José López Portillo (1976-1982).<sup>18</sup>

Es importante hacer notar que de 1970 a 1976 se redujo la edad para que los jóvenes pudieran emitir su voto,<sup>19</sup> por esas fechas el INJM se convirtió en el Instituto Nacional de la Juventud (Injuve); en 1977 se fundó el Consejo Nacional de Recursos para la Atención de la Juventud (CREA) que conjunta tanto políticas sociales como culturales en relación con la población joven de México, y donde el gobierno “buscó que los jóvenes se identificaran con él y creyeran en este nuevo intento del gobierno por convocarlos”.<sup>20</sup>

El desarrollo institucional muestra que, una vez pasada la etapa de clara represión física, las formas de control cambiaron, se volvieron sutiles; Héctor Castillo dice al respecto:

[...] una de las funciones más controvertidas del Consejo fue la insistente cooptación política que pretendía hacerse con los diversos grupos juveniles. Para muchos de los asistentes al CREA esto pasaba “medio inadvertido”, pero no lo fue así para los más activos, que empezaron a llamar al organismo “el NO-CREA”. Era frecuente escuchar en las críticas cotidianas que el CREA pretendía ser “la liga menor del partido” (PRI) y algunos de sus directivos se encargaron de llevarlo a un extremo que sólo provocó su desperdicio (como organismo independiente) al identificarlo públicamente, entre los jóvenes, como brazo disfrazado del gobierno para el apoyo directo del partido oficial. Un ejemplo particular de esto se dio en la relación establecida con los llamados “chavos banda” y su posterior integración política al PRI con los Consejos Populares Juveniles.<sup>21</sup>

Pero en la década siguiente, los episodios de represión se transformaron en un silencio y en olvido; ocurre así un momento clave en nuestro país para comprender los nuevos problemas que surgen. Si en la década de 1980 el modelo que se pretendía

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 11.

<sup>19</sup> Es importante recordar que en 1970 a dos años de la masacre estudiantil en Tlatelolco (1968) se realizaron una serie de reformas a la Ley Electoral de 1951, entre las cuales se redujo la edad para emitir el voto de 21 a 18 años en un intento gubernamental de recuperar la simpatía del sector juvenil. Véase Museo Legislativo Los Sentimientos de la Nación, *El voto en México*, 2003 [[http://www.diputados.gob.mx/sedia/museo/cuadernos/Voto\\_Mexico.pdf](http://www.diputados.gob.mx/sedia/museo/cuadernos/Voto_Mexico.pdf)]. Fecha de consulta 28 de enero de 2020.

<sup>20</sup> *Idem.*

<sup>21</sup> Héctor Castillo-Berthier, “Los proyectos juveniles: entre la utopía y la cooptación política”, varios autores, *Las políticas sociales de México en los años noventa*, México, UNAM/Flacso/Plaza y Valdés, 1998.

para los jóvenes tendía a enfrentar dos puntos principales, la pobreza y la prevención del delito (ya que se observó, por lo menos en México, que fue una época en que el índice delictivo se incrementó considerablemente, así como la proliferación de bandas y pandillas), lo anterior no puede entenderse como una casualidad del espacio-tiempo, sino como su consecuencia.

La entrada del modelo neoliberal tenía intrínsecamente una filosofía de abandono total a la población joven de México y que no tuvo sino su materialización en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari. Todo el aparataje institucional del CREA fue absorbido por la Comisión Nacional de Deporte (Conade), de tal forma que el deporte era el ofrecimiento del Estado. “La firme determinación por parte de Salinas y su equipo de tecnócratas por ingresar con plenos derechos al ‘primer mundo neoliberalizado’, lo hizo olvidar a los jóvenes (entre otros tantos sectores de la población)”.<sup>22</sup>

Las condiciones desiguales, tanto en lo económico como en lo social, fueron tornándose más abismales; a raíz de esta política de abandono, también fue inevitable que “las diferentes formas de ser joven en México encontraron, por primera vez, un reconocimiento institucional explícito en la institución encargada de atender a los jóvenes a nivel nacional”.<sup>23</sup> Estamos hablando de la aparición de la Dirección General Causa Joven que en el ámbito de su actuación incluía ya una diversificación de jóvenes, desde estudiantes, obreros, campesinos, desempleados, indígenas, punks, cholos, bandas, etcétera.<sup>24</sup>

A partir de esa fecha se han creado algunos programas para atender a la población joven, como el Desarrollo Integral del Adolescente (DIA) para dar atención por parte del DIF a jóvenes de 12 a 19 años en situación de vulnerabilidad.

Paradójicamente, con el tiempo el sector juvenil tiene mayor presencia en términos de población objetivo de políticas públicas, pero queremos destacar que el motivo principal es el intento de subsanar las terribles consecuencias que el modelo neoliberal ha traído y que ha sido freno para el desarrollo pleno del país.

## Jóvenes del siglo XXI: el estigma de los ninis

Para principios del siglo XXI aparece en la escena un término para denominar a aquellos jóvenes que no se encuentran en ninguna de las dos rutas principales de una

<sup>22</sup> Rogelio Marcial, “Políticas públicas de juventud...”, *op. cit.*, p. 17.

<sup>23</sup> *Idem.*

<sup>24</sup> *Ibid.*, p. 18.

sociedad de mercado, la escuela o trabajo. El problema se incorpora como un tema en la agenda pública de los gobiernos para abordar las implicaciones negativas en el ámbito económico y social que esta nueva condición en los jóvenes estaba generando.

Específicamente el término surge en Reino Unido “para reflejar una nueva manera de categorizar a los jóvenes como resultado de determinados cambios en las políticas de prestaciones de desempleo”.<sup>25</sup> y se asume que hay un coste social que perjudica a la economía en su conjunto. Dicho término “es una traducción de la NEET o Neet (Not in Employment Education or Training) utilizado por primera vez en 1999 en un informe de la social Exclusion Unit, que es una oficina de apoyo al gabinete del primer ministro de la Gran Bretaña. El término reemplazó a partir de ese momento a “StatusZero” empleado en los reportes previos de esa oficina y que, en realidad, tenía la misma connotación.”<sup>26</sup>

Es importante reflexionar alrededor de la etiqueta “nini”, porque el término circunscribe por sí una connotación negativa, y de esta forma se piensa a los jóvenes como los que ni estudian, ni trabajan, aquellos que se mantienen en el ocio por voluntad propia, sin un interés por estar y conformar parte de su contexto social específico, y sin ningún tipo de productividad, llevando así a configurarse en el imaginario colectivo como aquellos que hay que mantener, sostener y aguantar. Pero cabe la pregunta ¿quiénes son realmente estos jóvenes?

Si pensamos en los jóvenes como una construcción social, la cual se encuentra inscrita y atravesada en un momento histórico social específico, entonces podremos asumir que “son resultado de una negociación-tensión entre la categoría sociocultural asignada por la sociedad particular y la actualización subjetiva que sujetos concretos llevan a cabo a partir de la interiorización diferenciada de los esquemas de la cultura vigente”.<sup>27</sup> Es difícil establecer una categoría o forma universal de clasificarlos, dado que siempre necesitamos de rutas analíticas que revelen la particularidad de los casos. Sin embargo, nos parece pertinente referir que una amplia bibliografía ha dado cuenta de ciertos factores de riesgo que existen para que los jóvenes queden

<sup>25</sup> Eurofound, “Los jóvenes y los «NiNi» en Europa: primeras conclusiones”, 2017 [[https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef\\_files/pubdocs/2011/72/es/1/EF1172ES.pdf](https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_files/pubdocs/2011/72/es/1/EF1172ES.pdf)]. Fecha de consulta: 22 de enero de 2020.

<sup>26</sup> Rodrigo Negrete y Gerardo Leyva, “Los NiNis en México: una aproximación crítica a su medición 90”, *Realidad, Datos y Espacio. Revista Internacional de Estadística y Geografía*, vol. 4, núm. 1, 2013, pp. 90-121 [[http://www.inegi.org.mx/rde/RDE\\_08/Doctos/RDE\\_08\\_opt.pdf](http://www.inegi.org.mx/rde/RDE_08/Doctos/RDE_08_opt.pdf)]. Fecha de consulta: 20 de noviembre de 2020.

<sup>27</sup> Cfr. Rossana, Reguillo, “Nombrar la identidad. Un instrumento cartográfico”, en *Emergencia de culturas juveniles. Estrategias del desencanto*. Colombia, Norma, 2004, p. 50.

expuestos a una condición que no les permite insertarse en el mercado laboral ni acabar sus estudios. La Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo presentó los siguientes resultados acerca de la heterogeneidad de la población *nini* y creó algunas categorías para su identificación:<sup>28</sup>

*Los desempleados convencionales*, que es el subgrupo más grande, que puede subdividirse en desempleados de larga y de corta duración; son más propensos a ser *un grupo vulnerable* ya que involuntariamente sufren de la falta de trabajos disponibles en el mercado.

*Los no disponibles*, que incluye jóvenes con responsabilidades familiares, (que están al cuidado de alguien voluntaria o involuntariamente) o bien que se encuentran enfermos o discapacitados; en este subgrupo *existe mezcla de personas vulnerables y no vulnerables* dado que en estos casos podemos encontrar a jóvenes madres que no pueden pagar el cuidado de niños, así como madres jóvenes con altos ingresos familiares y quienes voluntariamente deciden salir del mercado laboral para cuidar a sus hijos.

*Los desconectados*: aquellos jóvenes que no buscan trabajo o educación y no están limitados de hacerlo por otras obligaciones o incapacidades, es decir, que simplemente no lo desean; *son más propensos a ser vulnerables*, con situaciones de vida muy complejas y necesidades por igual. Este grupo también está más en riesgo de seguir estilos de vida peligrosos, conductas antisociales o por ejemplo, caer en manos de la delincuencia.

*Los buscadores de oportunidades*: jóvenes que buscan trabajo y/o capacitación de manera activa, se mantienen en busca de oportunidades que consideran adecuadas a sus habilidades para elevar su nivel de vida.

*Los NEET voluntarios*: aquellos jóvenes que viajan y aquellos que participan constructivamente en otras actividades como arte, música y aprendizaje autodidacta; este subgrupo no suele entenderse como grupo vulnerable, ya que puede provenir de un entorno más privilegiado, dado que tiene trayectorias alternativas y tiempo de participar constructivamente en otras actividades no formales.

Estas categorías son importantes a la hora de diseñar políticas públicas para la juventud, dado que es preciso vislumbrar que no todos los subgrupos tienen las

---

<sup>28</sup> Eurofound, *Neets-Young people not in employment, education or training: characteristics, costs and policy responses in Europe*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2012 [<https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2012/labour-market-social-policies/neets-young-people-not-in-employment-education-or-training-characteristics-costs-and-policy>]. Fecha de consulta: 12 de febrero de 2020.

mismas necesidades ni trayectorias, por lo que las estrategias del gobierno tendrán que ser diferentes de acuerdo con qué tipo de grupo desea atender.

No obstante, se puede observar que cada grupo presenta un nivel de vulnerabilidad mayor a medida que se encuentran condiciones de marginación, pobreza y desigualdad, y cada categoría está atravesada por cuestiones estructurales que no podemos omitir. Queremos referirnos ahora a los grupos más vulnerables del universo NEET referidos anteriormente, puesto que son los que menos pueden, con sus decisiones individuales, incidir en cambios importantes para sus condiciones materiales de vida y, por el contrario, son aquellos grupos vulnerables de los que sí se construye un estigma.

Son esos jóvenes del siglo XXI en México, los que se enfrentan a situaciones muy complejas como la violencia en todas sus dimensiones, así como las diversas producciones de sentido que se generan de un sistema económico neoliberal, que ha permeado por más de 30 años la vida diaria y que ha construido en este contexto social-histórico a los jóvenes de hoy, pero cuyo origen es silenciado y normalizado, dando lugar a que se culpabilice al individuo en vez de observar las razones por las cuales se puede hablar de un incumplimiento del pacto social para garantizar una vida digna a sus miembros.

Existe una infinidad de problemas y circunstancias a las que estos jóvenes se enfrentan día a día; pareciera que cada vez son más y más aquellos que, no teniendo un lugar en nuestra sociedad de producción y consumo, carecen de un empleo formal o no han logrado ingresar a la educación formal, éstos dos, únicos mecanismos con los cuales al parecer sólo pueden ser parte del sistema social. Mientras tanto, se presenta un aumento en las narrativas irresponsables de gobiernos y actores sociales al dirigirse a estos jóvenes, sin conocer a fondo la particularidad de su contexto.

El estudio realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), titulado *Millennials en América Latina y el Caribe ¿trabajar o estudiar?* muestra que si bien el término *nini* ha sido utilizado de manera peyorativa, “el 31% de los jóvenes que pertenece a este grupo está buscando trabajo (sobre todo hombres), más de la mitad, un 64%, se dedica a labores de cuidado de familiares (principalmente mujeres), y casi todos realizan labores domésticas o prestan ayuda en los negocios de sus familias”.<sup>29</sup> Se pone de manifiesto que los llamados *nini*, lejos de ser jóvenes no productivos, en

<sup>29</sup> Rafael Novella et al. (ed.), *Millennials en América Latina y el Caribe ¿trabajar o estudiar?*, Banco Interamericano de Desarrollo, 2018 [https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Millennials\_en\_Am%C3%A9rica\_Latina\_y\_el\_Caribe\_trabajar\_o\_estudiar.pdf]. Fecha de consulta 30 de enero de 2020.



su mayoría realizan actividades que sostienen el entorno familiar pero que no son remuneradas, en el mismo estudio se observa que sólo 3% de los jóvenes no realiza ninguna labor.

De acuerdo con cifras del Instituto Mexicano de la Juventud (Imjuve), en México hay 37.5 millones de jóvenes entre los 12 y 29 años, los cuales representan 31.4% de la población. De éstos, 6.8 millones tienen entre 12 y 14 años; 10.8 millones entre 15 y 19 años; 10.7 millones entre 20 y 24, y 9.3 millones entre 25 y 29 años. Según el segundo informe 2018 “La educación obligatoria en México” del ahora extinto Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) existe una ambigüedad en el cálculo de los jóvenes que ni estudian ni trabajan que ha hecho inflar una cifra en la que no se consideran dinámicas y actividades fuera del trabajo o el estudio y que, al no ser reconocidas, contribuyen a ubicar a estos jóvenes en el espectro del ocio o delincuencia, cuando quizá el problema es la separación conceptual y empírica de esta población en el orden social, como ya hemos apuntado.

En datos, dicho informe nos dice que para 2016 la cifra total de los jóvenes que “aparentemente” no trabajan ni estudian ascendía a 6 395 339, pero dentro de esa cantidad se encontraban jóvenes que están en búsqueda de empleo y/o que realizan trabajo doméstico no remunerado, de tal forma que según los cálculos del INEE con base en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, 2016: 77% dedicaba más de 20 horas a la semana a actividades del hogar (las mujeres son 86.6% de esa proporción).

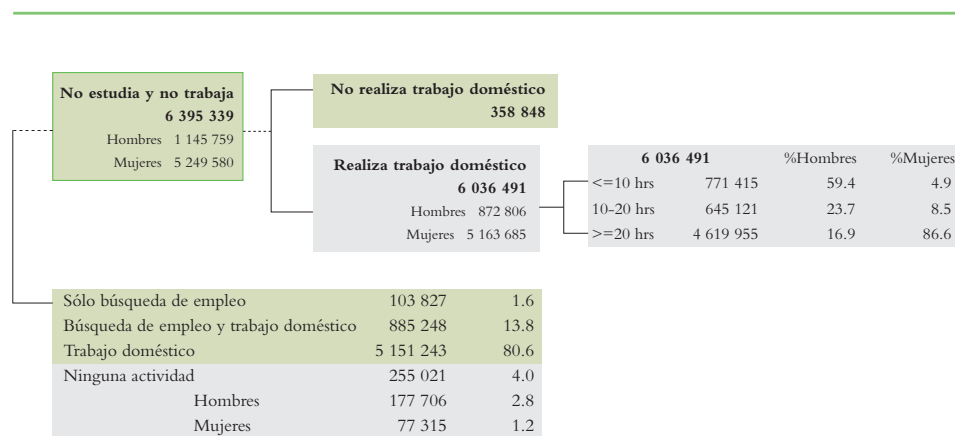
La encuesta manifestaba que sólo 4% (25 5021 jóvenes) realiza “otro tipo de actividades no declaradas” y que “éstos sí podrían ser considerados como *NINIS*, porque manifestaron no asistir a la escuela, no tener ocupación ni empleo, y tampoco realizar trabajo doméstico o buscar empleo”.<sup>30</sup>

Estas cifras nos permiten redefinir el problema y en parte, hacerles justicia, dado que permite replantear la causa del fenómeno no en la inactividad de los sujetos o en su ocio *per se*, sino repensar que la elección entre alternativas que los jóvenes deciden o no, está determinada por condiciones monetarias y socioculturales que van más allá de su esfera de elección individual. Se debe considerar que el tipo de decisiones que los sujetos llevan a cabo se realizan en el contexto de las relaciones sociales en las que se inscriben y se definen en los espacios sociales de los cuales forman parte, por lo tanto, es importante observar el contexto social, cultural, económico y político, en el cual se toman decisiones de vida.

---

<sup>30</sup> INEE, “La educación obligatoria en México”, Informe 2018 [[https://local.inee.edu.mx/porta- lweb/informe2018/04\\_informe/capitulo\\_010304.html](https://local.inee.edu.mx/porta- lweb/informe2018/04_informe/capitulo_010304.html)]. Fecha de consulta: 1 de febrero de 2020.

Gráfica 1. Desagregación de la población de 15 a 29 años que aparentemente no estudia ni trabaja (2016)



Fuente: INEE, Informe 2018 “La educación obligatoria en México”, *op. cit.*

Es necesario evitar conclusiones poco propositivas, si realmente queremos incidir en cambios sociales, que van desde las experiencias cotidianas hasta nuestra forma de pensamiento en el abordaje de la realidad social. En nuestro país, el fenómeno de los “ninis” ha sido un foco de atención en las políticas sociales durante los últimos dos sexenios, sin ningún resultado adecuado en la instrumentación de dichas políticas, lo cual sugiere que más allá de los sujetos, el problema estriba en la manera en que *se piensa y categoriza a los jóvenes*, dado que el riesgo consiste en que un mal diagnóstico de la situación conlleva un tratamiento incorrecto de la misma.

Desde una perspectiva adultocéntrica, se puede diferenciar un sentido positivo y negativo sobre la categoría “juventud”. El positivo se vislumbra cuando se dice que los jóvenes pueden realizar proyectos, pueden votar, trabajan, estudian, son productivos; y en el sentido negativo es cuando se alude a criticarlos o denigrarlos por su forma de vestir, de hablar, o bien por la música que consumen. Los jóvenes son apreciados por su capacidad de voto, pero reprimidos en su participación política; se han convertido en un sector de la población que se capitaliza en términos político o mercantiles, como fuerza de trabajo; al respecto, es importante hacer notar que en los sexenios de Vicente Fox (2001–2006) y de Felipe Calderón (2007–2012), se pensaba en “integrar” a los jóvenes a la sociedad (como si no estuvieran incluidos o bien se manejaran como colectivo en la criminalidad). Esta idea la podemos encontrar hasta en los planes nacionales de Desarrollo respectivos:

### Plan Nacional de Desarrollo 2001–2006:

Incorporar integralmente a los jóvenes al desarrollo del país, por medio de una política nacional de juventud que permita promover las oportunidades de este grupo. Formular una política incluyente e impulsar la apertura de oportunidades para el desarrollo humano, social y productivo de los jóvenes mexicanos como actores estratégicos en el desarrollo del país. Esto les permitirá *integrarse plenamente* y contar con canales de comunicación para expresarse.<sup>31</sup>

### Plan Nacional de Desarrollo 2007–2012:

OBJETIVO 19. Instrumentar políticas públicas transversales que garanticen las condiciones necesarias para el desarrollo integral de los jóvenes.

ESTRATEGIA 19.1 Fortalecer a la familia para fomentar el bienestar juvenil y su debida *integración a la sociedad*. El fortalecimiento de la familia contribuye directamente al bienestar juvenil y a su integración en la sociedad. El bienestar juvenil aglutina diversos aspectos de la vida de las personas que van desde la salud física y mental, la existencia de las condiciones de vida digna, hasta la disponibilidad de tiempo y espacio para el desarrollo de la creatividad y el sano esparcimiento, todo ello en un clima de respeto a la identidad personal y a la diversidad. El desarrollo integral de los jóvenes plantea como premisa fundamental la inclusión de quienes, por situaciones diversas tales como características físicas, geográficas, económicas, de género, entre otras, requieren de atención especial por parte del Estado y de la sociedad en su conjunto.<sup>32</sup>

En el sexenio de Enrique Peña Nieto (2013–2018) sus propuestas se centraban en el tema educativo, promover el desarrollo laboral, artístico y la prevención de las adicciones. Se propuso como puntos a desarrollar en la agenda gubernamental 1) ejecución de programas y proyectos gubernamentales en alianza con Organizaciones de la Sociedad Civil locales y 2) el fortalecimiento del Instituto Mexicano de la Juventud como organismo rector, encargado de promover y coordinar las políticas públicas de juventud en el territorio nacional.<sup>33</sup>

Sin embargo, el tema de los jóvenes no aparecía claramente definido en su Plan

<sup>31</sup> Programa Nacional de Juventud 2002–2006, Instituto Mexicano de la Juventud-SEP, México, p. 21.

<sup>32</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2007–2012. Familia, niños y jóvenes [www.presidencia.gob.mx]. Fecha de consulta: 1 de febrero de 2020, sin página.

<sup>33</sup> Nancy Hernández, “Las propuestas de EPN: políticas para jóvenes”, *Animal Político* [https://www.animalpolitico.com/arena-ciudadana/las-propuestas-de-epn-politicas-para-jovenes/]. Fecha de consulta: 10 de enero de 2020.

Nacional de Desarrollo, más bien se establecía una agenda general y sin ninguna política o programa definido a la población juvenil.

Las políticas anteriores no han podido contrarrestar los problemas actuales que enfrenta la juventud, lo que sí es que han contribuido, ya sea por omisión o con toda ventaja, a promover un discurso que esconde la injusticia subyacente de las condiciones materiales de la vida con las cuales el sujeto vive luchando para entenderlas y entenderse él mismo.

### **La política hacia la juventud en la nueva administración**

Bajo la premisa de la *no exclusión* y con el poder del aparato estatal, Andrés Manuel López Obrador (AMLO) inicia una serie de programas para cumplir con los objetivos que estableció en campaña, como el combate a la pobreza y a la marginación, con la idea de que estas cuestiones son el catalizador para la generación de otros problemas sociales, derivados de un modelo neoliberal. Es decir, la narrativa al menos en la manera de abordar los problemas sociales contempla cuestiones estructurales.

El programa “Jóvenes Construyendo el Futuro” (JCF) forma parte del eje de política social contemplado en el Plan Nacional de Desarrollo 2019–2024 que destaca:

El objetivo más importante del gobierno de la Cuarta Transformación es que en 2024 la población de México esté viviendo en un entorno de bienestar [...] En esta nueva etapa de la vida nacional el Estado no será gestor de oportunidades, que es como se presentó de manera explícita la política social del régimen neoliberal. Será, en cambio, garante de derechos. La diferencia entre unas y otros es clara: las oportunidades son circunstancias azarosas y temporales o concesiones discrecionales sujetas a término que se le presentan a un afortunado entre muchos y que pueden ser aprovechadas o no. Los derechos son immanentes a la persona, irrenunciables, universales y de cumplimiento obligatorio. El derecho a la vida, a la integridad física y a la propiedad serán garantizados por medio de la ya descrita Estrategia Nacional de Paz y Seguridad. El gobierno federal hará realidad el lema “Primero los pobres”, que significa empezar el combate a la pobreza y la marginación por los sectores más indefensos de la población.<sup>34</sup>

---

<sup>34</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2019–2024. Política social, p. 34 [https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2019/05/PLAN-NACIONAL-DE-DESARROLLO-2019-2024.pdf]. Fecha de consulta: 28 de enero de 2020.

El programa que nos ocupa se encuentra a cargo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STyPS), se centra en impulsar la formación en centros de trabajo establecidos de jóvenes entre 18 y 29 años que no estudian y que tampoco han podido lograr insertarse en el mercado laboral. El apoyo consiste, además de su capacitación y tutoría, de un aporte económico de 3 600 pesos mensuales y cobertura de riesgos y enfermedades por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).<sup>35</sup> De acuerdo con su portal de internet oficial, la proporción de la inserción en los sectores es la siguiente: 70% corresponden al sector privado, 20% en el sector público y 10% en el sector social. Con la conclusión de su capacitación, reciben un certificado que acredite las competencias y habilidades que el joven adquiere. Se trata, como varios han afirmado, de “la primera política pública dirigida a la problemática específica de la población joven que no estudia y no trabaja. La orientación y magnitud del programa es congruente con la naturaleza y el tamaño del desafío. En particular, poner el foco en la formación de habilidades y competencias tiene potencial para resolver las típicas asimetrías de información en el mercado laboral que afectan la inserción laboral de los jóvenes”.<sup>36</sup>

Si bien, en las administraciones pasadas el tema de desempleo ha sido objeto de hechura de políticas públicas orientadas a fortalecer la formación para el trabajo y la formación profesional, JCF añade un elemento que desestigma a aquellos sujetos que fueron etiquetados como desechables, inútiles y peligrosos, por voluntad propia. No sólo eso, se trata del emprendimiento de varios programas sociales dirigidos a sectores vulnerables con su lema “primero los pobres” con el que, en última instancia, sugiere la recuperación del Estado de sus funciones públicas, como garante del acuerdo social.

La ideología que acompañaba el diseño de las políticas educativas se centraba en la culpabilidad de sujetos, en una lógica individualista y neoliberal al someter el poder del Estado a las necesidades y prioridades del mercado, aun cuando éstas se traduzcan para los individuos en dolorosas experiencias sociales.

---

<sup>35</sup> Manual de Programa Jóvenes Construyendo el Futuro, p. 11 [<https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2018/09/Manual.-JovenesConstruyendoElFuturo.pdf>]. Fecha de consulta: 13 de enero de 2020.

<sup>36</sup> Centro de Estudios Espinosa Yglesias, “El programa ‘Jóvenes Construyendo el Futuro’ (...) a la luz de “Millennials en América Latina y el Caribe: escuchando a los jóvenes de México”, nota de política pública, México, 2018 [[https://ceey.org.mx/wp-content/uploads/2018/12/Nota-de-PP\\_J%C3%B3venes-Construyendo-el-Futuro\\_FINAL.pdf](https://ceey.org.mx/wp-content/uploads/2018/12/Nota-de-PP_J%C3%B3venes-Construyendo-el-Futuro_FINAL.pdf)]. Fecha de consulta: 12 de enero de 2020.

Contario a lo anterior, una ventaja del programa JCF es el *repensar las juventudes en sus relaciones entre el sistema escolar y laboral como otros espacios de formación*, ya que como lo menciona Weiss:

Desde esta perspectiva, y dado que es dentro de las empresas y espacios de trabajo calificado donde se desarrollan en gran medida las competencias, las empresas estarían llamadas a desempeñar un papel más protagónico en lo que se refiere a la formación profesional en sistema de alternancia entre escuela y lugares de trabajo. Las escuelas no son ni puede ser, el único espacio formativo.<sup>37</sup>

En la nueva administración de la 4T podemos ver el intento de formar una plataforma con políticas transversales con un mismo objetivo: atender de manera prioritaria a los grupos vulnerables, que habían sido abandonados por el aparato estatal de una manera cínica y desvergonzada.

En el tema de los jóvenes, la premisa de los programas “Jóvenes Escribiendo el Futuro”, “Jóvenes Construyendo el Futuro”, así como el Programa Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez y la creación de Universidades para el Bienestar, recupera lo que investigadores educativos habían puesto en relieve de las dinámicas escolares “los recorridos escolares suelen ser trayectorias progresivas y lineales más bien entre los estudiantes de clase media y alta. En cambio, entre los sectores populares urbanos se encuentran con mayor frecuencia los recorridos fragmentados por diversos factores”.<sup>38</sup> Reconocer esto, hará que se invierta más en atender lo urgente, las necesidades impostergables de las personas, sus derechos más básicos, aun cuando implique no tener asegurado el éxito permanente. Pero que directamente afecta la vida y la cotidianidad de los sujetos.

En ese sentido, nos importa las experiencias sociales que se deriven de la puesta en práctica de los programas anteriores, particularmente el de “Jóvenes Construyendo el Futuro” porque son esas experiencias sociales las que materializan ideas, y nos importan las ideas con las cuales dan sentido los sujetos a su existencia. Una existencia que ha sido minimizada y que sin demora se necesita atender.

Consideramos que JCF, al contar con un enfoque orientado en una nueva agenda de derechos (tanto de empleabilidad como de educación), puede generar

<sup>37</sup> Eduardo Weiss (coord.), *Jóvenes y Bachillerato*, México, ANUIES, 2012, p. 330 [http://departamentos.cinvestav.mx/Portals/die/SiteDocs/Investigadores/EWeiss/Jovenes/EWJovenes2012-Jovenes\_y\_bachillerato.pdf?ver=2014-05-26-112458-373]. Fecha de consulta: 4 de enero de 2020.

<sup>38</sup> *Ibid.* p. 329.

en el joven un sentido de integración, como parte de un colectivo, que reafirme los lazos sociales, la solidaridad. Que más allá de los apoyos económicos, los programas de política pública en atención a la juventud sean mecanismos de integración para quienes han sido discriminados por una u otra causa.

En la búsqueda de información, si bien no existen aún evaluaciones del programa como tal, encontramos una nota de política pública del Centro de Estudios Espinosa Yglesias que evidencia la pertinencia del programa. En resumen, comenta:

Lo más positivo: busca solucionar una problemática específica, muy extendida, con amplio impacto y largamente desatendida: la situación de exclusión social de los jóvenes que no estudian y no trabajan en México.

La mayor fortaleza: se enfoca en reducir las deficiencias en habilidades cognitivas y socioemocionales de los jóvenes en el grupo de referencia, a la vez que contribuye a eliminar las asimetrías de información entre los centros de trabajo y dichos jóvenes.

Debilidad más importante: la implementación precipitada, con poco tiempo de planeación, de un programa ambicioso de alcance nacional en un contexto del mercado laboral afectado por la inestabilidad, la informalidad y la baja productividad del empleo.

La principal limitación: la desigualdad de género existente entre estos jóvenes no está debidamente atendida: la mayoría de los ninis son mujeres que ya realizan un trabajo, si bien no remunerado; cuidan niños, a otros familiares, enfermos o ancianos.<sup>39</sup>

Derivado de la descripción del programa se pueden hacer, al menos, dos lecturas:

- 1) Este esfuerzo de política social de empleabilidad que conjunta a diferentes actores y que puede ser entendido como puentes de cooperación entre el sector público y el sector privado, puede frenar un poco la polarización de la sociedad y la aceptación de que entran en feliz contubernio el Estado–Mercado y Sociedad, como entes independientes bajo el enfoque de gobernanza.
- 2) La segunda lectura, menos optimista, es que la conjugación de actores involucrados conlleva también sus propias dinámicas e inercias que diría Marx, son irreconciliables. De tal forma que también sean las empresas privadas las que se terminen beneficiando más que la misma población objetivo, en el sentido de tener mano de obra financiada por el Estado.

<sup>39</sup> Centro de Estudios Espinosa Yglesias, El programa “Jóvenes Construyendo el Futuro”..., *op. cit.*

Lo cual pondría como centro de debate el tipo de proyecto de la presidencia de la República, como un Estado social posneoliberal que reduce a los gobiernos de izquierda a tener una Economía Social de Mercado que sólo busca subsanar los errores del mercado de un sistema neoliberal, pero no ofrece una alternativa real para cambiar la acumulación y asignación del capital.

De tal manera que el gran reto del gobierno de AMLO sea luchar contra el proyecto neoliberal, con mentes neoliberales, dado que nuestra manera de pensar y la forma en que orientamos nuestro sentido común para la resolución de problemas, es, como decía Fernando Escalante, en buena medida neoliberal.<sup>40</sup> El gran “éxito” de permanencia del neoliberalismo es que se inserta en la mente del mexicano en el sentido en cómo reflexiona las cosas y cómo piensa el mundo que todavía se circunscribe en el ámbito de la meritocracia, incapaz de darle valor social a las capacidades de sus semejantes que no sigan las trayectorias establecidas de “éxito”.

## Reflexiones finales

Aunque “Jóvenes Construyendo el Futuro” representa un esfuerzo significativo para la atención a la juventud sobre todo por la reivindicación que hace de los sujetos juveniles en situación de vulnerabilidad, sabemos que en otros países occidentales, los programas y estrategias más exitosos en la reducción del número de jóvenes que no trabajan o estudian, son aquellos dirigidos a ampliar la permanencia de los jóvenes en las instituciones educativas,<sup>41</sup> mientras que las políticas públicas de empleabilidad son un tanto inciertas en los resultados “debido a que la incertidumbre y los vaivenes de la economía global generan efectos directos en las tasas de ocupación”.<sup>42</sup>

Por otra parte, en materia de política pública, apostar por las trayectorias educativas tampoco garantiza un efecto real en la mejora de las condiciones de vida de las personas; la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha dicho en alusión al nivel medio superior que:

<sup>40</sup> Fernando Escalante, *Breve historia sobre el neoliberalismo*, México, Colmex, 2019.

<sup>41</sup> Alejandro Márquez Jiménez, “Ninis en México: problema y propuestas”, *Perfiles Educativos*, vol. XL, núm. 159, México, IISUE-UNAM, 2018.

<sup>42</sup> *Idem*.



[...] opera cada vez menos como puente para el ingreso a la empleabilidad, dada la proliferación de las credenciales educativas y la insuficiente generación de empleos formales ni siquiera garantiza un puesto de trabajo. Así, para finales del 2013, el porcentaje de desocupados con nivel de instrucción medio superior (y superior) volvió a ser el más alto. Por consiguiente, una parte significativa de la población adolescente escolarizada tiene bajas expectativas respecto de las oportunidades y retornos que les depara una mayor cantidad de años de estudios”.<sup>43</sup>

Aunque en un tiempo se pensó en la escuela como un espacio que aseguraba la movilidad social, hoy, al estar subyugada y sometida a los intereses y fuerzas del mercado, como otras instituciones de la sociedad, se ha convertido en una hostil máquina de exclusión que no es capaz de apreciar las virtudes singulares de los sujetos.<sup>44</sup> Las teorías están siendo superadas por la realidad social y la escuela como ente de transformación para mejorar el ingreso y reducir la desigualdad, se convierte a su vez en un espacio donde no sólo no se reducen las desigualdades, sino que se reproducen y perpetúan, por lo que cada vez hay mucho más desánimo en los jóvenes para concluir sus trayectorias académicas.

Datos así deberían orientar el enfoque de política pública no ya en los sujetos, sino en la debilidad institucional que persiste y que no logra afianzar ni dar seguridad social a los jóvenes. Se debiera tener un plan más integral para no hacer correcciones de fallos de mercado, sino una denuncia que promueva la alteración total y completa de la lógica del capital que sigue rigiendo para atender problemas públicos. No se atiende a los jóvenes por respeto a sus derechos más básicos, sino por las consecuencias económicas que su condición tiene en la sociedad, pensando en ellos en términos de productividad y utilidades meramente. Empero, los aspectos más delicados, nobles y valiosos del ser humano no pueden representarse en términos redituables.

En ese sentido, nos parece importante estudiar en el mediano plazo, cuáles son las experiencias de los jóvenes en los programas que revelen la manera en que tomen decisiones respecto a su educación o empleo y qué percepciones se modifican o alteran en cuanto a su vida e identidad. Lo anterior es fundamental porque, pese al panorama, los jóvenes en el tránsito por diversas instituciones encuentran espacios para reflexionar, produciendo redes simbólicas de significados alrededor de aquello

---

<sup>43</sup> Philippe Dautrey, “La invención de una categoría: los NiNiS. El caso mexicano”, *RIPS. Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 2014 [<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=38032972006>]. Fecha de consulta: 14 de febrero de 2020.

<sup>44</sup> François Dubet, *Lo que nos une. Cómo vivir juntos a partir de un reconocimiento positivo de la diferencia*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2017, p. 18. Edición Kindle.

que se presenta en su diario acontecer; momentos de cierre y clausura son los que les permiten avanzar en el conocimiento de sí mismos, por lo tanto, no podemos pensarlos sólo como receptores de las miradas estatales convertidas en políticas públicas. Pensar en la juventud mexicana tiene que ir más allá de la clasificación, se debe pensar a la juventud como una categoría en la cual convergen un sinfín de miradas, contextos políticos, espacios históricos, momentos económicos: la juventud es un colectivo que incide de forma directa en el hacer de la sociedad.

Los jóvenes son producto de la sociedad en un contexto histórico-social determinado, por lo tanto la interacción con su espacio social se puede observar de múltiples maneras: podemos encontrar jóvenes organizados en colectivos, aquellos que se identifican por la forma de vestir, de actuar, los que simpatizan con alguna causa social, los que consumen drogas, los que son padres, los que van a la escuela, los que no trabajan... En fin, la lista es larga, donde el concepto *nini* no puede albergar tanta diversidad y riqueza; lo interesante es cómo los jóvenes se apropian de estos espacios, cómo trastocan y redefinen su diario acontecer, crean distintas maneras de apropiarse de los espacios en los que viven; pensar en la posibilidad de *acción* de los jóvenes, estableciendo programas que permitan la movilidad y sobre todo, resignificar su entorno inmediato, pensando en la apertura de posibilidades, es verdaderamente, construir futuro. Si bien aún es pronto para evaluar el programa Jóvenes Construyendo el Futuro, sí podemos observar un cambio de paradigma al ofrecer un programa a la población juvenil en el cual no sólo sean receptores de un beneficio, sino actores capaces en los cuales los gobiernos apuestan como eje de transformación.

## La Cuarta Transformación en el ámbito cultural: reflexiones a los inicios del nuevo gobierno

*María Elena Figueroa Díaz*

### **Introducción**

A UN AÑO DEL INICIO DEL NUEVO GOBIERNO y de la presencia de la Cuarta Transformación (4T) como disparador de un cambio que se anuncia profundo en todas las dimensiones de la vida social del país, es posible vislumbrar un giro radical en la manera de concebir y gestionar la cultura desde políticas que apuntan a una renovación cultural y moral. Los documentos oficiales en la materia muestran un regreso a una concepción antropológica de la cultura que hace las veces de eje estructurador de una propuesta que se acerca a las políticas sociales, y que diluye la noción elitista de cultura —que dominó la política cultural desarrollada a lo largo del siglo XX y de los primeros años del siglo XXI. Esta nueva manera de hacer política cultural implica un nuevo sujeto beneficiario de las políticas, así como una reconfiguración de programas y temas relevantes. En el centro de la propuesta emerge la idea profundamente moral de que ahora, por vez primera, la cultura va a llegar a las poblaciones históricamente desatendidas en esta y otras dimensiones.

Sin embargo, a pesar del cambio que se perfila, se observan continuidades con sexenios anteriores —y con el antiguo modelo de política cultural—, en la medida en que se recuperan y se respetan decisiones y logros previos (los derechos culturales o el énfasis en el desarrollo de la cultura digital, por ejemplo). Asimismo, a pesar del discurso, queda intocada una tendencia neoliberal que no ha sido erradicada, que es visible en la preservación de ciertos programas, y del vacío que queda para una posible injerencia de ciertos actores privados en la materia.

El presente trabajo tiene cuatro apartados, además de la Introducción y las Conclusiones. En el primero, se plantean las acepciones de cultura a partir de sus dimensiones y de cómo se ha construido el término a través del tiempo. En el segundo, se establecen las pautas de la configuración de las políticas culturales, su campo de acción, sus alcances y su relación con la cultura. En la tercera sección, se hace un recuento breve por las diferentes etapas de las políticas culturales desplegadas durante el siglo XX y lo que va del XXI en nuestro país. Todo ello sienta las bases para que, en el cuarto y último apartado, se analice el planteamiento hecho sobre las políticas culturales en este nuevo sexenio. Eso nos permite observar qué ha cambiado y qué se mantiene. El principal periodo a comparar con el actual será, sin duda, el inmediato anterior y, en algunos casos, los dos o tres periodos sexenales anteriores.

El trabajo concluye con algunas reflexiones en torno al papel que la cultura tendrá en esta renovación cultural, en la transición política y en la consolidación de la Cuarta Transformación; asimismo, se discute la existencia de vacíos generados por decisiones radicales tomadas y que pueden ser llenados por otros actores y otras instancias distintas a las del Estado.

Partimos de las tres acepciones del término “cultura” que propone Raymond Williams como aquellas fundamentales a lo largo de la historia:<sup>1</sup> 1) desarrollo intelectual, espiritual y estético; 2) modo de vida de una comunidad determinada; 3) obras y prácticas de la actividad intelectual y especialmente artística. Es a partir de ellas que se analizan las continuidades y discontinuidades del presente sexenio, en materia de cultura, frente a sexenios previos, tomando en cuenta que no siempre dichas acepciones de cultura aparecen en su forma pura y aislada, sino que se entremezclan y responden a cambios económicos, políticos y sociales.

En la primera acepción, las nuevas políticas culturales reconfiguran la noción de desarrollo intelectual, espiritual y estético, al apelar a una renovación moral a partir de una nueva manera de entender la cultura, que dista de las concepciones elitistas. Se observa que la segunda acepción prevalece, en la medida en que el gobierno de Andrés Manuel López Obrador (AMLO) recupera la idea de cultura como forma de vida, como expresión incesante de las comunidades que son las verdaderas generadoras de las manifestaciones culturales. Asimismo, la tercera acepción se vincula con el patrimonio y con la imagen de México hacia el exterior como cuna de una gran riqueza cultural. Finalmente, se observa el regreso de una política cultural gestionada

---

<sup>1</sup> Raymond Williams, *Palabras clave. Un vocabulario de la cultura y la sociedad*, Buenos Aires, Nueva Visión, 2000.

desde el Estado y, en menor medida, desde los sectores privados, para garantizar el acceso a la cultura de vastos sectores de la población.

## Las dimensiones de la cultura

En 1871, Edward Burnett Tylor definió la cultura en un sentido amplio, como “concepción totalizante”: “La cultura, en su sentido etnográfico, es ese todo complejo que comprende conocimientos, creencias, arte, moral, derecho, costumbres y cualesquiera otras capacidades y hábitos adquiridos por el hombre en tanto que miembro de la sociedad”.<sup>2</sup> Esta concepción abarcadora fue el inicio de un arduo proceso por plasmar en una noción un conjunto complejo de realidades vinculadas al ser humano.

La cultura, en tanto noción polisémica, no sólo cuenta con decenas de definiciones que privilegian alguna dimensión (simbólica, material, funcional, organizadora, reproductora de condiciones de vida), sino que se abre a distintas acepciones de acuerdo con los significados que a lo largo del tiempo diferentes tradiciones le han otorgado. Raymond Williams, al respecto, se pregunta: “¿comprendemos la ‘cultura’ como ‘las artes’, como ‘un sistema de significados y valores’ o como ‘un estilo de vida global’ y su relación con la sociedad y la economía?”.<sup>3</sup> Efectivamente, parecería que el término, en sus muchas definiciones, oscila entre una y otra posibilidad:

Este término empieza por designar un proceso –la cultura (cultivo) de granos o (cría y alimentación) de animales, y por extensión la cultura (cultivo activo) de la mente humana– y, a fines del siglo XVIII, especialmente en alemán y en inglés, acaba por designar una configuración o generalización del “espíritu” que conformaba “todo el modo de vida” de un pueblo en particular.<sup>4</sup>

Herder, en pleno Romanticismo, es quien por primera vez utiliza el término en plural, para aludir a las culturas existentes, y con ello hace que éstas se diferencien de la civilización como proceso unívoco y único. La designación de lo cultural particular de un cierto grupo humano fue el punto de partida de la concepción antropológica de la cultura, que se distancia y se opone (y a la vez abarca) la concepción

<sup>2</sup> Raúl Barrera, “El concepto de cultura: definiciones, debates y usos sociales”, *Revista de Claseshistoria*, núm. 343, 2013, pp. 1-24. Disponible en [Dialnet-ElConceptoDeLaCultura-5173324-1.pdf].

<sup>3</sup> Raymond Williams, *Marxismo y literatura*, Barcelona, Península, 1988, p. 23.

<sup>4</sup> Raymond Williams, *Sociología de la cultura*, Buenos Aires, Paidós, 2015, p. 10.

elitista y restringida de la cultura, que equipara ésta al cultivo del espíritu y a la producción intelectual y artística de ciertos sectores de la población. Así, Williams plantea algunas categorías generales que, de acuerdo con su modo de utilización, dan lugar a tres dimensiones:

(i) el sustantivo independiente y abstracto que designa un proceso general de desarrollo intelectual, espiritual y estético [...]; (ii) el sustantivo independiente, ya se lo utilice de manera general o específica, que indica un modo de vida determinado, de un pueblo, de un periodo, un grupo o la humanidad en general [...]; (iii) el sustantivo independiente y abstracto que describe obras y prácticas de la actividad intelectual y especialmente artística.<sup>5</sup>

Estas tres acepciones se mezclan y se complementan de manera que cada una apunta a sus conexiones con otras dimensiones: mientras la primera se liga a la educación como formadora, a la erudición como proceso deseable, a la formación del gusto; la segunda apunta, a partir de la sensibilidad romántica y antropológica, a las incesantes expresiones emergentes y residuales de los pueblos. Por su parte, la tercera, que tiende a la restricción del término, hace equivalentes cultura y artes (generalmente bellas artes, vinculadas a la “alta cultura” en contraposición a la “baja cultura” de naturaleza popular): música, danza, teatro, pintura, aunque conforme pasa el tiempo se han añadido más expresiones legitimadas como arte. Sin embargo, en distintas épocas, se colman de contenidos específicos que responden a dinámicas sociales, políticas, económicas y tecnológicas. Y, en ese sentido, se acercan o se distancian, dinámicamente, las unas de las otras.

La clasificación de Williams no se contrapone a la asunción de que la cultura apunta a la dimensión simbólica otorgadora de sentido, que se liga con el lenguaje y con la comunicación. Geertz,<sup>6</sup> da cuenta de la cultura en tanto telaraña de significados, o estructura de significados con base social, que hacen que los seres humanos interpretemos el mundo. De acuerdo con esta concepción, John B. Thompson afirma que la cultura es un patrón de significados presentes en formas simbólicas, entre los que se encuentran acciones, lenguaje y objetos que permiten la comunicación de pensamientos, experiencias y creencias entre las personas.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> Raymond Williams, *Palabras clave. Un vocabulario de...*, op. cit., p. 91.

<sup>6</sup> Clifford Geertz, *La interpretación de las culturas*, Barcelona, Gedisa, 1983.

<sup>7</sup> John B. Thompson, *Ideología y cultura moderna. Teoría crítica en la era de la comunicación de masas*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, 2004.

Por su parte, Gilberto Giménez retomará a estos dos autores para afirmar que “la cultura es la organización social del sentido, interiorizado por los sujetos (individuales o colectivos) y objetivado en formas simbólicas, todo ello en contextos históricamente específicos y socialmente estructurados”.<sup>8</sup> Esta dimensión simbólica estará presente tanto en procesos de aprendizaje como en expresiones propias de la vida cotidiana, en objetos y en rituales, en disputas y negociaciones, en expresiones artísticas y patrimoniales. Además, tendrá una enorme fuerza generadora de identidades, de imaginarios y representaciones, en tanto la cultura es tanto objetivada como subjetivada.<sup>9</sup>

### La configuración de las políticas culturales

Las categorías propuestas por Williams refieren a dimensiones culturales que históricamente han estado sujetas a la regulación de diversas instituciones, casi siempre gubernamentales (tanto nacionales como internacionales). La configuración de dicha regulación da lugar a políticas culturales que, de acuerdo con cada contexto espacio temporal, aparecerá más o menos restringida, más o menos apegada al desarrollo de una esfera expresada en estas tres acepciones.

Una política cultural puede ser definida como:

[...] el conjunto estructurado de acciones y prácticas sociales de los organismos públicos y de otros agentes sociales y culturales, en la cultura; entendida esta última tanto en su versión restringida, como es el sector concreto de actividades culturales y artísticas, pero también considerándola de manera amplia, como el universo simbólico compartido por la comunidad.<sup>10</sup>

De acuerdo con George Yúdice y Toby Miller,<sup>11</sup> “la política cultural se refiere a los soportes institucionales que canalizan tanto la creatividad estética como los

<sup>8</sup> Gilberto Giménez, *Teoría y análisis de la cultura*, México, Conaculta/Icocult, 2005, p. 85.

<sup>9</sup> Gilberto Giménez, “La sociología de Pierre Bourdieu”, en Giménez, G., Bajoit, G., Corcuff, P., Jodelet, D. y D. Martuccelli (eds.), *La sociología hoy. Debates contemporáneos sobre cultura, individualidad y representaciones sociales*, Santiago de Chile, Ediciones Universidad Católica Silva Henríquez, 2010, p. 65.

<sup>10</sup> Luis Bonet, AGETECA Base de datos y gestión cultural. Ministerio de Cultura de España. Dirección general de cooperación y comunicación cultural, 2009. Disponible en [[https://www.agetec.org/ageteca/politicas\\_culturales.htm](https://www.agetec.org/ageteca/politicas_culturales.htm)].

<sup>11</sup> George Yúdice y Toby Miller, *Política cultural*, Barcelona, Gedisa, 2002, p. 11.

estilos colectivos de vida: es un puente entre estos dos registros”. Esto se debe a que la cultura se liga con la política en dos registros; el estético y el antropológico. Para estos dos autores, “en el registro estético, la producción artística surge de individuos creativos y se la juzga según criterios estéticos encuadrados por los intereses y las prácticas de la crítica y la historia cultural”. El otro registro, el antropológico, “toma la cultura como un indicador de la manera en que vivimos, el sentido del lugar y el de la persona que nos vuelven humanos, esto es, ni individuales ni enteramente universales, sino asentados en la lengua, la religión, las costumbres, el tiempo y el espacio”.

Para Toby Miller,<sup>12</sup> a grandes rasgos existen dos maneras de hacer política cultural, al menos en épocas recientes. La primera es el enfoque consumidor, centrada en las dinámicas del mercado, en términos de tomar decisiones en función de los gustos y los intereses de las mayorías. La segunda se le denomina enfoque *dirigiste* y se basa en la genuina necesidad de mejorar los niveles culturales de la población, y para ello el gobierno debe controlar las decisiones en esa materia. En nuestro país, prevaleció durante casi todo el siglo XX este tipo de gestión, arraigado en el proyecto nacionalista y en el proyecto institucional plural, hasta que el modelo neoliberal hizo que se consolidara un enfoque consumidor. Ahora, parecería que se regresa a un enfoque *dirigiste*, centrado en las minorías desatendidas, pero con la salvedad de que hay continuidad con decisiones tomadas previamente (lo cual puede ser sumamente positivo, en términos de aprovechar la experiencia acumulada), incluyendo algunas del enfoque consumidor.

Las políticas culturales abarcan un amplio espectro de acciones, expresiones, discursos y procesos conformadores de identidades, y tienen un fuerte impacto en dinámicas estratégicas de carácter simbólico que apuntan a la generación de proyectos locales, regionales, nacionales y extranacionales que implican dimensiones identitarias, económicas, políticas propiamente, sociales, educativas, entre otras. En la medida en que la cultura abarca la dimensión simbólica de lo social, los procesos otorgadores de sentido, las dinámicas comunicativas, el sentido del patrimonio en tanto acervo, y todas las acciones reforzadoras de cualidades y características propias, o generadoras de una imagen de nación –hacia el exterior, pero también hacia el interior de un determinado país–, las políticas culturales distan de ser neutrales, así como tampoco son homogéneas y estables. Así, Eduardo Nivón asume que se trata de:

---

<sup>12</sup> Toby Miller, “Política cultural/industrias creativas”, *Cuadernos de Literatura*, núm. 32, julio-diciembre de 2012, pp. 19-40.



un proceso en el que el Estado impone un tratamiento político —es decir, resultado de un debate público sobre el sentido de la acción del Estado— a aquello que llama “cultura”, desde el libro hasta el graffiti, así sea mediante apoyo financiero o represión. Su función es ordenar, jerarquizar o integrar un conjunto necesariamente heterogéneo de actores, discursos, presupuestos y prácticas administrativas.<sup>13</sup>

Aunque, en términos generales, la política cultural no se asuma abiertamente como prioritaria para un gobierno, como lo podrían ser las políticas económicas o energéticas, por ejemplo, sí ha desempeñado un papel fundamental en determinados momentos históricos de nuestro país. Este hecho implica que, por un lado, hay una tendencia a asumir la cultura como algo accesorio o residual, y no como central en la configuración y el desarrollo de toda sociedad y que, por otro lado, la cultura en sus expresiones más sutiles, discursivas y simbólicas, es constitutiva de una suerte de identidad colectiva nacional, que intenta movilizar a la población; esto es ejercido por las autoridades gubernamentales y otros actores, con plena conciencia de dicho poder. Por más que una sociedad como la nuestra sea compleja, heterogénea y plural, la política cultural tenderá siempre a la unificación y a la generación de equilibrios más o menos incluyentes de la diversidad, pero siempre desde una intención política, estratégica. Una política cultural no sólo expresa las tendencias y los procesos emergentes a nivel internacional; también deriva de la idea de país que se quiere establecer en un momento dado.

### **Antecedentes de las políticas culturales en México**

México cuenta con una tradición de política cultural de más de un siglo. En ésta, se han perfeccionado mecanismos para construir una idea determinada de país y de nación; se ha consolidado un patrimonio histórico y cultural; se apoyó a las élites artísticas y creativas; se generaron proyectos de educación artística; se ha desarrollado una amplia oferta cultural en términos de bienes y servicios para diversos públicos; se crearon mecanismos para el rescate y la preservación de lenguas y tradiciones, entre muchas otras cosas. En el siglo XX, y en lo que va del XXI, hasta antes de sexenio actual (con el triunfo de Morena, con Andrés Manuel López Obrador en la Presidencia de la República, y el anuncio de la Cuarta Transformación como nueva realidad nacional), la política cultural en México pasó, a grandes rasgos, por tres

---

<sup>13</sup> Eduardo Nivón, *La política cultural. Temas, problemas y oportunidades*, México, Conaculta, 2006, p. 36.

grandes etapas. A continuación las describiremos y destacaremos algunas acciones en materia de cultura llevadas a cabo en cada periodo presidencial dentro de cada etapa; el planteo no pretende ser exhaustivo, sólo ilustrativo, y se centra en instituciones, acciones y, en menor medida, en discursos. Cada periodo se caracteriza por el presidente en gestión; esto no quiere decir que no hubiera muchos otros actores en las decisiones tomadas y en las cristalizaciones logradas.

En la primera etapa,<sup>14</sup> en buena medida perfilada por José Vasconcelos, desde el periodo presidencial de Álvaro Obregón, junto con otros intelectuales, como Alfonso Reyes, los esfuerzos se centraron en la consolidación del México nacional, que no se identificaba plenamente con el “pasado” indígena, ni tampoco con el español: una nueva figura, no carente de tensiones y de contradicciones, se va consolidando (aunque su existencia es previa) como símbolo de lo nacional: el mestizo. En él, se fusionan el ideal del indio ancestral, mítico, y los valores propios de la civilización occidental, en concreto europea, que en buena medida confieren la base del imaginario de lo nacional. Al tratar de consolidar la nación mexicana como una entidad nueva, irreductible a cualquier otra realidad, se excluye la diversidad realmente existente, y se generan procesos de constante tensión, que Bolívar Echeverría<sup>15</sup> explica mediante su concepción del *ethos* barroco. Exclusiones, inclusiones a medias, simulaciones, intentos por ser quienes no somos, o por preservar quienes somos a pesar de las presiones por no serlo, han sido rasgos de un México plural, diverso y profundamente —estructuralmente— desigual.

En los primeros periodos presidenciales del siglo XX, el cometido era consolidar el Estado nación a la par de la reconstrucción del país en la época posrevolucionaria. La cultura era una herramienta legitimadora y estaba cargada de un poder modernizador y organizador sin parangón. Pero fue hasta el final del periodo cardenista que México se aboca a institucionalizarse y a entrar de lleno en el ritmo modernizador del mundo. Antes de él, Calles y los tres presidentes del periodo llamado Maximato (Portes Gil, Ortiz Rubio y Rodríguez) se concentran en el ordenamiento y la homogeneización del país; en particular, Calles hará un marcado

<sup>14</sup> Cabe destacar que ya con Porfirio Díaz, en 1905, se había creado la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes. Había interés por la educación y la cultura; sin embargo, es propiamente con la labor de Vasconcelos y otros intelectuales del Ateneo de la Juventud (y, después, de la generación de 1915 o el grupo de los Siete Sabios), que inicia la tradición de la política cultural en México.

<sup>15</sup> Véase Bolívar Echeverría, *Crítica de la modernidad capitalista*, La Paz, Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia, 2011; Bolívar Echeverría, *Modernidad, mestizaje cultural, ethos barroco*, México, UNAM/El Equilibrista, 1994.

énfasis en la moralidad y las buenas costumbres, y así en la consolidación de una cultura anticlerical y laica.

Meses antes de la toma del posesión por parte de Lázaro Cárdenas (1934-1940), se crea el Fondo de Cultura Económica, que queda a cargo de Daniel Cosío Villegas. Durante su mandato, se crea el Instituto Politécnico Nacional. En 1938 se funda el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), la Escuela Nacional de Antropología e Historia y el Instituto Nacional Indigenista. En general, la década de 1930 es un periodo de firmas de acuerdos internacionales sobre protección del patrimonio cultural y las artes. Con Cárdenas, se da impulso a la educación socialista y a la conservación de la cultura popular.

Hasta ese momento, el enfoque era *dirigista*, con una mezcla de registros estéticos y antropológicos, y con una fuerte presencia del Estado en la gestión de la cultura. Hay fuertes apoyos a artistas y creadores, sobre todo a aquellos cuya obra sirve para la consolidación de la identidad nacional. La intensa vida intelectual mexicana oscila entre lo nacional y lo internacional. De hecho, la etapa del “milagro mexicano” se caracterizó por la emergencia de un mercado de objetos artísticos, de exposiciones gestionadas desde el gobierno y empresas extranjeras.<sup>16</sup>

Con Ávila Camacho (1940-1946), se inaugura el Instituto Nacional de Bellas Artes, que abarca el Palacio de Bellas Artes, la Escuela Nacional de Artes Plásticas, la Escuela de Danza, la Academia de San Carlos, el Museo de Arte Popular, el Conservatorio Nacional de Música, entre otras instancias. Hay un esfuerzo por construir un acervo de obra nacional y extranjera que se pueda exponer en espacios museísticos. En este periodo comienza un gradual alejamiento de los ideales socialistas que habían imperado en el sexenio anterior. Por su parte, Miguel Alemán (1946-1952) se centrará con más ahínco en la modernización por medio de la industrialización del país. En 1949, se inaugura el Salón de la Plástica Mexicana; se lleva a cabo la Primera Feria del Libro en la Ciudad de México. Algunas instituciones que se fundan en este periodo son la Biblioteca Nacional y la Escuela Nacional de Bellas Artes. En su último año, inaugura Ciudad Universitaria.

Con Ruiz Cortines (1952-1958) hay poca actividad cultural y el sexenio se caracteriza por una austeridad económica y política. Se trató de reactivar las misiones culturales; se publicaron diversos títulos de literatura mexicana y se creó el premio

---

<sup>16</sup> Giannella Ysasi, “Una mirada a la historia de las políticas culturales en México. ¿De dónde vienen y en dónde están?”, Observatorio de arte y cultura, 2012. Disponible en [<https://observatorio-dearteycultura.org/2017/05/26/una-mirada-a-la-historia-de-las-politicas-culturales-en-mexico-de-donde-vienen-y-en-donde-estan/>].

“Xavier Villaurrutia”.<sup>17</sup> El sexenio de López Mateos (1958-1964) es mucho más intenso en materia educativa y cultural. Se crea la Subsecretaría de Cultura, que años después pasa a ser la Subsecretaría de Asuntos Culturales, a cargo de Amalia Castillo Ledón. Se crea la Comisión Nacional del Libro de Texto Gratuito, y se inauguran los desayunos escolares. Se pone en marcha el Servicio de promotores culturales, sobre todo para castellanizar a población indígena y se apoya la educación rural. En este periodo, los museos se conciben como una estrategia de política cultural para fortalecer la identidad y los valores tradicionales. Se crean el Museo Nacional de Antropología e Historia, el Museo Nacional de las Culturas, el Museo de la zona arqueológica de Teotihuacán, la Plaza de las Tres Culturas y el Museo Anahuacalli.<sup>18</sup>

El periodo de Díaz Ordaz (1964-1970) se ha visto ensombrecido por la represión estudiantil del 2 de Octubre de 1968. Sin embargo, su gobierno llevó a cabo obras de desarrollo relevantes para el país. Entre éstas, en materia de cultura, la Olimpiada Cultural y la Escuela Nacional de Conservación y Restauración. Luis Echeverría (1970-1976), por su parte, le dará énfasis al rescate y la divulgación de la cultura popular (muchas veces en términos de folclor). El primer año, inaugura el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. En su mandato, la antigua Subsecretaría de Cultura pasa a ser la Subsecretaría de Cultura Popular y Educación extraescolar.<sup>19</sup> Intentó crear un Consejo Nacional de las Artes, pero no lo logró. Aumentó considerablemente los recursos para las artes, la cultura, la ciencia y la educación. En este periodo se funda la Universidad Autónoma Metropolitana, en 1974, así como las universidades autónomas de Chiapas, Tlaxcala y Baja California Sur. Asimismo, se emite la Ley Federal de Patrimonio Cultural de la Nación, así como el Fondo Nacional para el Fomento de las Artes.

Por su parte, durante el sexenio de José López Portillo (1976-1982), más allá de haber contado con una esposa y una hermana involucradas en las políticas culturales (no de la mejor manera) del país, se llevaron a cabo algunas iniciativas tales como la creación del Fondo Nacional para Actividades Sociales, la Compañía Nacional de Teatro, la de Danza y la de Ópera, así como el Festival Internacional Cervantino

---

<sup>17</sup> Elvia Elena Moreno Guízar, *Escorzo de la política cultural en México. Una mirada a través de los recursos nacionales de ciencia y tecnología (1940-2000)*, Tesis de maestría en Comunicación, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, 2004.

<sup>18</sup> *Idem.*

<sup>19</sup> Ángeles Ortiz Espinoza, Mario Gutiérrez Díaz y Luis Alberto Hernández Alba, “Identidad, cohesión y patrimonio: evolución de las políticas culturales en México”, en *Revista Humanidades*, vol. 6, núm. 1, 2016, pp. 1-39. DOI: <http://dx.doi.org/10.15517/h.v6i1.24959>

(FIC). La antigua Subsecretaría de Cultura pasa a ser la Subsecretaría de Cultura y Recreación, y en 1982, México es sede de la Conferencia Mundial sobre las Políticas Culturales, Mondiacult, propulsada por la Unesco. El evento trata temas tales como identidad cultural, dimensión cultural del desarrollo, cultura y democracia, así como educación artística.

Durante esta larga etapa, las instituciones culturales, claramente funcionales desde un enfoque *dirigiste*, eran el complemento a la modernización económica.<sup>20</sup> Será hasta la década de 1980 que gradualmente se pase a un enfoque consumista. Sin embargo, los registros estético y antropológico coexisten, aunque en distintos momentos se privilegia uno sobre otro. También existe una vinculación, no exenta de complejidad, entre gobierno(s) y ciertos sectores de intelectuales y artistas que, durante muchas décadas, se vieron favorecidos por apoyos y privilegios; esto es patente particularmente con Echeverría, y se trata de un fenómeno que se presenta incluso en el posterior mandato de Salinas de Gortari.<sup>21</sup>

Respecto al intento que dio lugar a numerosas producciones en todos estos años en el ámbito de las bellas artes, la alta cultura, a partir de apoyos similares al mecenazgo por parte del Estado, y a un proyecto educativo centrado en la unificación y la homogeneización, Eduardo Nivón explica que:

[...] la diversificación de la sociedad mexicana, la aparición de variados movimientos sociales, desde étnicos hasta de la clase media, a fines de los sesenta, hicieron ver que la utopía unificadora no sólo era imposible, sino contraproducente. Al criticar al modelo integrador como modelo de desarrollo cultural, se abrió la puerta para que diversos agentes culturales buscaran su ubicación en el desarrollo general del país.<sup>22</sup>

En este proceso de inclusión y apertura no sólo a otros agentes culturales, sino a diversas manifestaciones culturales antes marginadas o poco atendidas, se va gestando un segundo modelo de política cultural, que se caracteriza en buena medida por la generación de una infraestructura cultural que permite la continuidad del control y la regulación, en un naciente imaginario ahora plural, de parte del Estado. Todo el

<sup>20</sup> Giannella Ysasi, “Una mirada a la historia de las políticas culturales en México. ¿De dónde vienen y en dónde están?”, *op. cit.*

<sup>21</sup> Véase, por ejemplo, el documental *La muñeca tetona* (2017), dirigido por Diego Osorno y Alejandro Aldrete, en donde se puede apreciar la ambivalencia en el vínculo de intelectuales y periodistas con Salinas de Gortari. Disponible en [<https://www.youtube.com/watch?v=KVz9IqXqJhc>].

<sup>22</sup> Eduardo Nivón, *La política cultural. Temas, problemas y oportunidades*. México, Conaculta, 2006, p. 36.

despliegue material hacia la diversidad y la inclusión, pero sobre todo al apoyo de la cultura de élite, consolidan al Estado como el gestor por excelencia de la cultura en el país. Se crean secretarías e institutos estatales de cultura; casas de cultura, museos, bibliotecas y foros diversos. Por ejemplo, en 1988, en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, se crea el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, como órgano dependiente de la Secretaría de Educación Pública. Sin embargo, no es azaroso que a la par se trate de un periodo de instauración gradual del neoliberalismo en México y en muchos otros lugares del mundo. Esto implica que, al menos en algunos casos, el apoyo al desarrollo de la cultura sirvió de contrapeso a las acciones que en materia económica fueron desprotegiendo cada vez más a la gente en materia de políticas sociales y de protección.

Miguel de la Madrid (1982-1988) fue el primero que propone crear una Secretaría de Cultura; genera una red de presupuestos para la Subsecretaría de Cultura. Durante su sexenio, la educación superior tuvo un gran apoyo. Hubo un esfuerzo por descentralizar las actividades culturales; en ese tenor, se funda la Feria del Libro de Guadalajara. Asimismo, se crea la Red Nacional de Bibliotecas, así como los institutos de apoyo a los medios: Instituto Mexicano de Cinematografía (Imcine), Instituto Mexicano de la Televisión (Imevisión) e Instituto Mexicano de la Radio (Imer).<sup>23</sup>

Salinas de Gortari (1988-1994), por su parte, concreta la idea del ex presidente De la Madrid de hacer una Secretaría de Cultura, en el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (Conaculta, que abarca INBA, INAH, FCE, Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías, FIC, Educal,<sup>24</sup> mientras que el Centro Nacional de las Artes, CNA, alberga, entre otras instancias, la Esmeralda, el Centro de Capacitación Cinematográfica y el Conservatorio, así como la Escuela Superior de Música y la de Danza). En este periodo se lleva a cabo la Reunión Nacional sobre Cultura e Identidad Nacional y se gesta el Sistema Nacional para la Planeación y la Evaluación de Políticas culturales. En 1989, se crea el Fondo Nacional para la Cultura y las Artes (Fonca).

En el Conaculta se diseñan y activan varios programas culturales de apoyo a diversos grupos antes no tomados en cuenta en tanto creadores: indígenas, jóvenes, estudiantes de educación básica; de este modo, aunque se privilegia el apoyo a la alta cultura, se incluyen los apoyos a otras expresiones. Con dicha apertura, se trasciende

<sup>23</sup> Elvia Elena Moreno, *Escorzo de la...*, *op. cit.*

<sup>24</sup> Ángeles Ortiz Espinoza, Mario Gutiérrez Díaz y Luis Alberto Hernández Alba, "Identidad, cohesión y..." *op. cit.*

la noción de cultura como desarrollo intelectual y estético, así como producción y acervo, y poco a poco se incluye, a nivel de políticas culturales, una noción amplia de cultura. Este movimiento tiene que ver con la presencia de antropólogos, como Guillermo Bonfil Batalla y Rodolfo Stavenhagen, en el ámbito cultural oficial, que logran grandes avances en ese sentido. El México incluyente, multinacional, diverso, es gestionado desde el Estado. Hay pocos espacios para otros actores; el subsidio a proyectos resulta ser casi el único medio para crear arte y cultura. Y el Estado decide qué es cultura y qué no lo es; qué es digno de ser apoyado y qué no; en qué se gasta y qué se difunde y se apoya.

Hacia finales de la década de 1980 y principios de la de 1990, en México, como en otras partes del mundo, se instaura un modelo neoliberal. Este hecho marca el inicio de la tercera etapa de la política cultural en México. Una presión por limitar las funciones del Estado, y de darle cada vez más cabida a las dinámicas del mercado en la regulación de diversos ámbitos; por privatizar los servicios; por fomentar el autoempleo y la lógica del mérito por encima de otras, llega hasta el ámbito de la cultura. En este tiempo, los documentos internacionales sobre la cultura enfatizan el poder de ésta para generar riqueza y contribuir al desarrollo económico de los países;<sup>25</sup> de este modo, desde el ámbito extranacional hay una presión hacia ese sentido, pero también la evidencia de que en otros países un modelo de política cultural que incluye a otros actores además del Estado es deseable, eficiente y viable.

En este periodo, en México, la cultura “tiende a perder cada vez más su aura de gratuidad y su especificidad como operador de identidad social, de comunicación y percepción del mundo, para convertirse en mercancía sometida en gran parte a la ley de maximización de beneficios”.<sup>26</sup> Se enfatiza, por encima de otras funciones y sentidos, la capacidad de la cultura de generar riqueza, de activar procesos de desarrollo (eventualmente económico) en diversos grupos sociales; se genera una atención especial en las industrias culturales y su capacidad de activar la economía, de otorgar empleos, de sostener empresas y negocios que, de manera indirecta, contribuyen a la creación artística.<sup>27</sup> A la par, se reducen subsidios; a los artistas consagrados se les sigue

<sup>25</sup> Ejemplos de ellos son la Agenda 21 de la Cultura [<https://www.cultura.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/576/ad3/273/576ad327359f7216064461.pdf>], y la Declaración de Friburgo sobre Derechos Culturales [[http://www.culturalrights.net/descargas/drets\\_culturals239.pdf](http://www.culturalrights.net/descargas/drets_culturals239.pdf)].

<sup>26</sup> Gilberto Giménez, *Teoría y análisis de la cultura*, op. cit., p. 38.

<sup>27</sup> Por ejemplo, La Cuenta Satélite de la Cultura, del Instituto Nacional de Geografía y Estadística (Inegi), justo mide la capacidad generadora de actividad económica indirecta. Por ejemplo, para

apoyando, mientras que a los que no lo son, o responden a otro perfil distinto al de la “alta” cultura, se les capacita para que emprendan sus propios negocios culturales.

Durante el mandato de Ernesto Zedillo (1994–2000), se observa menos movimiento en el tema cultural que en el sexenio anterior; sin embargo, destacan la restauración de monumentos arqueológicos e históricos (coloniales), así como los apoyos a proyectos editoriales. El gobierno impulsa la exposición del arte mexicano en distintos países. La presencia, desde 1992 y hasta 2000, de Rafael Tovar y de Teresa a cargo del Conaculta garantizó una continuidad exitosa en los programas artísticos y culturales de élite, así como en el mantenimiento de la diversidad de programas dirigidos a distintos sectores del universo creativo.

Con las dos presidencias panistas (2000–2012), se consolida la idea del ciudadano emprendedor, ante la insuficiencia de empleo y el recorte en diversos apoyos. Vicente Fox (2000–2006), del Partido Acción Nacional (PAN), primer presidente de oposición, descuida y vuelve ineficiente la política cultural. Destaca la continuidad de algunos programas, como la red de bibliotecas y el fomento al cine. Sin embargo, su periodo se caracteriza por un severo recorte presupuestal (que Calderón remontará en su momento) y por colocar en puestos estratégicos en materia de cultura a personas inexpertas. Con Felipe Calderón (2000–2012), la situación mejora considerablemente. Entre otras cosas, le da fuerza y expansión a la cultura digital, al acceso a la información, y por supuesto a las pequeñas y medianas empresas culturales. Lleva a cabo el Programa Nacional de Cultura, y otorga más presupuesto al sector. Asume claramente que la cultura es fuente de desarrollo económico y empleo.

Durante el sexenio en que regresa el Partido Revolucionario Institucional (PRI) al poder, después de dos sexenios panistas, con Enrique Peña Nieto en la Presidencia, surge el Instituto Nacional del Emprendedor, que luego López Obrador desaparece. Esta institución señala la continuidad con el sesgo neoliberal impreso en la política pública, incluida la cultural; la confirmación de que también la cultura es, y debe ser, fuente de riqueza y de empleo. Con Peña Nieto, la política cultural tiene grandes aciertos en la medida en que continúa con los apoyos a los sectores artísticos y creativos de élite; con los programas dirigidos a diversos grupos sociales y culturales; con la capacitación y el apoyo a emprendedores culturales; con la consolidación de la imagen de México ante el exterior como nación de gran riqueza cultural. En ese sentido, y bajo esa lógica, fue un acierto del sexenio haber llamado

---

hacer artes gráficas, se requiere cámaras fotográficas, papel, pinturas, pinceles, marcos, lienzos, caballetes y otros artículos que hacen y venden otras personas que no necesariamente son los propios artistas.



a Rafael Tovar y de Teresa a ocupar la presidencia del Conaculta y a convertirse en el primer secretario de Cultura.

Sin embargo, en materia de política cultural, hubo tanto aciertos como desaciertos. La promulgación de la Ley General de Derechos Culturales en 2017, y la creación, a partir del Conaculta, de la Secretaría de Cultura, dos años antes, pueden ser vistos como avances sustanciales en la autonomía y la relevancia de la cultura para el país. Sin embargo, esta última decisión es vista como la desvinculación de la cultura y la educación, y la virtual liga de la primera con las dinámicas del mercado. Por otro lado, durante dicho sexenio hubo mayor inclusión de diversos actores en la escena cultural; se continuó con programas que ya existían, dirigidos a preservar y fomentar expresiones plurales, y se probaron otros que intentaron disminuir los índices de violencia entre jóvenes a partir del arte.

Resulta fundamental insistir en que las diversas etapas en la política cultural no se fueron sucediendo, sino que han coexistido en una propuesta diversa, compleja, que tanto siguió apoyando a las élites artísticas como privilegió los proyectos con potencial mercantil; en los últimos años siguieron activas las políticas de mecenazgo, el control de la oferta cultural por parte de instancias estatales, los financiamientos, las decisiones en materia de infraestructura cultural en zonas vulnerables, el difusionismo cultural, así como la injerencia de nuevos actores privados en la toma de decisiones y en la oferta cultural. No podemos descartar el hecho de que, a lo largo del siglo XX y en los primeros años del siglo XXI, en México se acumuló una gran experiencia en la materia. Hay habilidades estratégicas y políticas; hay expertos; hay tradición sólida no sólo en el ámbito de la creación, sino en temas de gestión cultural. México se ha posicionado, junto con España, Colombia y Chile, como uno de los países con sólida tradición en materia de política cultural en Iberoamérica.

En este periodo, aunque hubiera algo de enfoque dirigista, el enfoque consumista acabó por dominar. Quizás con Peña Nieto se logra cierto equilibrio entre ambos. El registro estético se colocó muy por encima del antropológico, aunque las cuotas para espacios alternativos y subalternos siguieran existiendo, a veces más en el discurso que en la realidad. Siguiendo la propuesta de Raymond Williams acerca de las tres acepciones del término cultura, podemos decir que, a grandes rasgos, a lo largo de todos esos años, la política cultural en México se centró en tareas vinculadas a la primera y la tercera acepciones de cultura, a saber, en aquella que ve a ésta como desarrollo intelectual, espiritual y estético (sobre todo a partir de programas de educación artística, en el apoyo –y la valoración– de eruditos, intelectuales, expertos, artistas consagrados, y en la construcción de recintos especializados en el arte y la cultura (pensados para un cierto sector de la población: culto, sofisticado y privilegiado).

Evidentemente, esta política cultural diversa y contradictoria, generó fuertes desigualdades no sólo en los apoyos (obras de determinados artistas, becas, financiamientos, capacitaciones, contrataciones, entre otros), sino en la territorialización de los bienes y servicios culturales ofrecidos a la población. Amplias zonas del país no han sido beneficiados por las políticas culturales en ningún sentido, ni siquiera en términos de difusión y de educación. Este hecho es la base sobre la cual el nuevo sexenio propone un giro en la manera de entender y ejercer la política cultural.

### **La llegada de la Cuarta Transformación y la renovación cultural**

Con la llegada de Andrés Manuel López Obrador (AMLO) a la Presidencia, se plantea una alteración sustantiva de todas y cada una de las dimensiones de la vida pública del país. Como otros puntos de inflexión y otras rupturas en la historia de México, en este caso se pretende que, a partir de este momento, se dejará atrás una serie de prácticas, de estructuras, de maneras de gobernar, de repartir los recursos, de hacer política, de ejercer el poder y de concebir el desarrollo del país.

Como en otras esferas, en la cultural se parte de la pretensión de una renovación moral que apunta a dirigir todos los esfuerzos de la política cultural a atender a las poblaciones históricamente desprotegidas; aunque, por supuesto, no se dice cómo o de qué manera, ni qué tipo de bienes simbólicos o de servicios se estarán ofreciendo. Este giro conlleva la necesidad de asumir la cultura fundamentalmente en su acepción antropológica, y no restringida (en el registro antropológico y no en el estético), pues tradicionalmente desde ésta se han privilegiado y beneficiado a unos cuantos individuos que presentan talentos, cualidades, destrezas o posiciones sociales que están por encima de la mayoría. A partir de aquí, se construye un nuevo sujeto beneficiario, completamente distinto, en buena medida, al beneficiario tradicional que prevaleció en sexenios anteriores (por un lado, artistas, creadores, intelectuales; por otro lado, ciudadanos comunes que habitan las ciudades grandes del país, que es donde se concentra la infraestructura y la oferta cultural), salvo en los sexenios de Obregón, Cárdenas, López Mateos y Echeverría, en cuyos mandatos, como el actual, las poblaciones objetivo incluían sectores rurales, pero nunca dejaron de apoyar la “alta” cultura.

Este movimiento de cambio, condensado en la Cuarta Transformación (4T), genera un acercamiento de la política cultural a la política social. El presidente López Obrador, cuando le preguntaron sobre la prioridad que tendrían la cultura y la ciencia en su gobierno, afirmó: “Todo es relativo, porque habría que definir qué

entendemos por cultura, porque si se trata de apoyo a la cultura les podría decir que nunca se había apoyado tanto la cultura como ahora, en mi concepción de cultura. Porque la cultura es lo que tiene que ver con los pueblos y nunca los pueblos originarios, los integrantes de nuestras culturas, habían sido atendidos como ahora”.<sup>28</sup> Este nuevo sujeto beneficiario es, en buena medida, el verdadero generador y creador de la cultura, bajo el registro antropológico.

El documento *El poder de la cultura*<sup>29</sup> que, antes de la publicación del Plan Nacional de Desarrollo, resumió los principales puntos de la política cultural del nuevo sexenio, plantea la promoción de la cultura como derecho, el disfrute de bienes y servicios culturales y el ejercicio de los derechos culturales de todos los mexicanos. En este documento se afirma que: “México es reconocido en el mundo por su riqueza cultural. Esta diversidad tiene su base en las culturas indígenas y proviene de cada rincón del país; sin embargo, la política cultural está concentrada en la Ciudad de México y en unas cuantas zonas urbanas. Esto tiene que cambiar”. Por su parte, en el Plan Nacional de Desarrollo, se plantea que: “Al igual que en otros rubros, el gobierno federal priorizará en éste las necesidades de los sectores más marginados, indefensos y depauperados, e impulsará una vigorosa acción cultural en las zonas más pobres del país”.<sup>30</sup>

Por lo menos en el discurso oficial, parecería que la cultura en su sentido restringido deja de tener atención, centralidad o recursos. Aunque la oferta cultural en ese sentido se mantenga hasta ahora. El Plan Nacional de Desarrollo afirma:

Al mismo tiempo, sin descuidar las materias que por tradición han recaído en el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, la Secretaría de Cultura promoverá la difusión, el enriquecimiento y la consolidación de la vasta diversidad cultural que posee el país y trabajará en estrecho contacto con las poblaciones para conocer de primera mano sus necesidades y aspiraciones en materia cultural. Los recintos tradicionalmente consagrados a la difusión del arte no deben centralizar y menos monopolizar la actividad cultural. Ésta debe poblar los barrios y las comunidades y hacerse presente allí en donde es más necesaria, que son los entornos sociales más afectados por la pobreza, la desintegración social y familiar, las adicciones y la violencia delictiva.

<sup>28</sup> K. Sánchez, “El sector cultural, víctima de la cuarta transformación”, en *Letras libres*, 19 de junio de 2019. Disponible en [<https://www.letraslibres.com/mexico/politica/el-sector-cultural-victima-la-cuarta-transformacion>].

<sup>29</sup> Secretaría de Cultura, *El poder de la cultura*, México, 2018. Disponible en [<https://drive.google.com/file/d/1NuW45vOZPFwKTTbotdT6f-C4yTgs4Hfs/view>].

<sup>30</sup> Secretaría de Gobernación, *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*, México, 2019. Disponible en [[https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019)].

De acuerdo con algunos intelectuales y artistas, hay una pérdida de autonomía y libertad en el ámbito cultural frente a las decisiones tomadas desde la Presidencia. Por ejemplo, para Cuauhtémoc Medina, ha privado la arbitrariedad y la falta de profesionalismo en el tema del arte; para él, el presidente está completamente desvinculado de la cultura contemporánea. Por su parte, de acuerdo con la poeta María Rivera, “se ha exacerbado la política económica neoliberal, pero al mismo tiempo los pocos recursos públicos se destinan a la creación de propaganda usando a indígenas y grupos marginados”.<sup>31</sup> De acuerdo a ellos, hay retrocesos importantes en el campo editorial, en particular en el Fondo de Cultura Económica (al recortar títulos, bajar la producción y eliminar las selecciones de textos a publicar de manera colegiada). Esto se debe a la centralidad de las órdenes presidenciales en un campo que se había sostenido como autónomo con respecto al Ejecutivo.

Por otra parte, el tema del presupuesto no ha sido menor. Antes de comentarlo, vale la pena mencionar las cantidades a las que ascendió el presupuesto canalizado al ramo en los dos periodos sexenales previos. Con Felipe Calderón, bajó el presupuesto, de 11 459 498 804 pesos a 8 920 636 187 pesos, aunque fue mayor en conjunto que el ejercido durante el mandato de Fox. Con Peña, de 2012 a 2018, hubo una disminución de 26%, al pasar de 17 300 millones a 12 900 millones de pesos.<sup>32</sup>

En 2019, el presupuesto para el sector cultura, fue de 12 894 millones 090 259 pesos. Para 2020 se destinan 13 367 millones 480 531 de pesos al sector (Ramo 48), de los cuales, 12.4% (1 668 millones de pesos) se canalizan al complejo cultural Los Pinos-Bosque de Chapultepec.<sup>33</sup> A la Secretaría de Cultura se destinaron 1 863 millones (frente a 97 millones del año anterior). Otras áreas que reciben presupuesto son apoyos a Institutos Estatales de Cultura, a Infraestructura de los Estados, a Culturas Municipales, a las Ciudades Mexicanas Patrimonio Mundial, a Comunidades para la Restauración de Monumentos y Bienes artísticos de propiedad federal, y a Festivales de Cultura. Mientras que el Fondo Nacional para la Cultura y las Artes (Fonca), que tradicionalmente ha apoyado a artistas y creadores de alto nivel en el país,

<sup>31</sup> Sonia Sierra, Yanet Aguilar y Antonio Díaz, “En su primer año, la 4T dividió a la cultura para ricos y pobres”, *El Universal*, 30 de noviembre de 2019. Disponible en [<https://www.eluniversal.com.mx/cultura/en-su-primer-ano-la-4t-dividio-la-cultura-para-ricos-y-pobres>].

<sup>32</sup> Roberto Garduño, “Bajó 26% el presupuesto de cultura de 2012 a 2018”, *La Jornada*, 9 de diciembre de 2018. Disponible en [<https://www.jornada.com.mx/ultimas/politica/2018/12/09/bajo-26-el-presupuesto-de-cultura-de-2012-a-2018-604.html>].

<sup>33</sup> J. Amador, “El costoso ‘poder de la cultura’”, *Proceso*, 9 de noviembre de 2019. Disponible en [<https://www.proceso.com.mx/606309/el-costoso-poder-de-la-cultura>].

apenas tuvo un incremento presupuestal.<sup>34</sup> Con AMLO es significativo que el presupuesto destinado a la Dirección General de Sitios y Monumentos haya pasado de 997 millones a 383 millones de pesos. Asimismo, llama la atención que la Subsecretaría de Diversidad Cultural y Fomento a la Lectura haya pasado de 6 millones 332 mil pesos a 646 millones, mientras que al Programa Nacional de Reconstrucción se le quitaron 500 millones de pesos, con un monto final de 333 millones 333 mil pesos.<sup>35</sup>

El programa fundamental de la Secretaría de Cultura Federal, Culturas Comunitarias, tuvo un incremento de 2019 a 2020 de más de 50%. Este programa condensa claramente el tono fundamental del nuevo sexenio en materia de cultura, expresado en los documentos oficiales, el Plan Nacional de Desarrollo y el documento *El poder de la cultura*. Éste:

[...] tiene como propósito promover el ejercicio de los derechos culturales de personas, grupos y comunidades; prioritariamente con aquellas que han quedado al margen de las políticas culturales. Mediante el diseño e implementación de estrategias, fomentamos la cultura para la paz, la transformación social, la participación en la vida cultural, el desarrollo cultural comunitario y el fortalecimiento de capacidades locales.<sup>36</sup>

El programa funciona de acuerdo con bases interculturales y principios de inclusión y participación democrática. Está claramente dirigido al sector más desprotegido: “personas que en sus comunidades tienen mayores dificultades para ejercer sus derechos culturales, ya sea por su condición de desigualdad, discriminación o violencias de diversa índole”.<sup>37</sup> Culturas Comunitarias opera mediante actividades formativas en arte y cultura, tareas nada novedosas ni creativas que se han desarrollado desde hace varias décadas. Si bien el programa cubre necesidades históricamente descuidadas, al centrarse en ello abandona tareas primordiales bajo una lógica disyuntiva más que unificadora en una política integral.

<sup>34</sup> S. Sierra, “Ampliaciones a La Cultura por 150 millones de pesos en el PEF 2020”. *El Universal*, 22 de noviembre de 2019. Disponible en [<https://www.eluniversal.com.mx/cultura/ampliaciones-cultura-por-150-millones-en-el-pef-2020>].

<sup>35</sup> Roberto Garduño, “Bajó 26% el presupuesto de...”, *op. cit.*

<sup>36</sup> Secretaría de Cultura, *Cultura Comunitaria*, México, 2020. Disponible en [<http://culturacomunitaria.gob.mx/>].

<sup>37</sup> *Idem*. El documento continúa: “Promovemos la participación de la ciudadanía y los agentes culturales locales en las *Misiones por la diversidad cultural* para propiciar la reflexión sobre las problemáticas sociales de las comunidades y sus necesidades en materia cultural, a través de la generación de espacios de encuentro, intercambio de saberes y experiencias a través de *Puestas en común*; así como en la construcción conjunta de *Laboratorios de cultura comunitaria* para el desarrollo colaborativo de proyectos”.

La Secretaría de Cultura sigue albergando instituciones y programas que ya formaban parte del Conaculta y de la misma Secretaría en el sexenio de Peña. Entre ellos encontramos Radio Educación, el FIC, el Sistema Nacional de Fomento Musical, el Centro Nacional de las Artes, la Fonoteca Nacional, el Centro Cultural Helénico y el Fonca. Entre sus áreas, destacan la Dirección General de Bibliotecas, la Dirección General de Culturas Populares, Indígenas y Urbanas, la Dirección General de Publicaciones, la Dirección General de Vinculación Cultural, la Dirección General de Sitios y Monumentos del Patrimonio Cultural, la Coordinación Nacional de Patrimonio Cultural y Turismo, y la Coordinación Nacional de Desarrollo Cultural Infantil “Alas y Raíces”.

A diferencia de la política cultural previa a la Cuarta Transformación, en la actual se observa un reacomodo en la apreciación y la gestión de la cultura, entendida desde las tres acepciones planteadas por Raymond Williams: por una parte, la actual política cultural se centra, al menos en el nivel del discurso, en la segunda acepción de cultura, en aquella de corte antropológico que refiere al modo de vida de una comunidad determinada, y que Yúdice y Miller plantean como el registro antropológico de la política cultural. La cultura comprendida en su primera acepción, como desarrollo intelectual, artístico y estético, es mantenida en un bajo perfil, mediante determinados programas que ya existían.

La cultura en su tercera acepción, en tanto conjunto de obras y prácticas creativas, producción activa de arte y cultura, y acervo patrimonial, se percibe como descuidada y desvalorizada. Un ejemplo ha sido la amenaza velada del gobierno a los artistas de quitar los apoyos existentes a su trabajo, o poner a los interesados a competir por los recursos existentes. Aunque es necesario reconocer que la oferta tradicional continúa y hasta ahora no se ha alterado o disminuido significativamente. De alguna manera, el énfasis puesto en la segunda acepción, antropológica, de la cultura, indirectamente atenta contra la sacralización de un patrimonio consistente en buena parte por la producción de la alta cultura y las bellas artes (en las que se incluyen, por supuesto, creaciones de arte popular (artesanía) de alto nivel de manufactura y creatividad).

No obstante el discurso, se observa una continuidad con las decisiones tomadas en sexenios anteriores: se preservan los programas culturales, la oferta y las actividades tendientes a fomentar el emprendimiento cultural; una agenda cultural hacia el exterior es preservada, aunque ahora con la salvedad de que se dirigirá fundamentalmente a los mexicanos que viven en el exterior.

Por otra parte, si bien el presidente López Obrador anunció desde los inicios de su mandato el fin del neoliberalismo, la realidad ha permitido ver que no se trata

de algo posible o viable, en la medida en que estructuras de mercado que funcionan a nivel internacional se han arraigado en las dinámicas económicas, sociales, políticas, ambientales y culturales, de tal manera que resulta muy complicado deshacerse de ellas. En el ámbito cultural, a pesar de la renovación moral y social que se pretende instaurar como base de la nueva política, se observan algunas continuidades con el modelo previo: los programas de apoyo al emprendimiento cultural, el fomento de la cultura digital, la presencia de actores privados, como empresarios, que podrán apoyar o intervenir en ciertas iniciativas artísticas y culturales.

Se observa una tendencia a que el Estado vuelva a concentrar la gestión de la cultura, bajo el regreso al enfoque dirigiste; sin embargo, paradójicamente, al ampliar la concepción de cultura y el espectro de lo que se pretende gestionar, se descuidan ciertos actores tradicionalmente apoyados y esto permite la incursión de actores privados en la cobertura de dichos espacios. Este movimiento en la política cultural, más simbólico que real, que se orienta a los sectores tradicionalmente desprotegidos, hace que se corra el riesgo de dejar fuera de la lógica de los apoyos a amplios sectores de la población, incluyendo a los más privilegiados y a los que no lo son tanto.

## **Conclusiones**

Es probable que en este sexenio haya, en los hechos, más continuidades con las políticas culturales previas, y que las discontinuidades sean menos, aunque en el discurso oficial parezcan tantas que se pueda sostener la narrativa de una transformación radical. En realidad, las poblaciones desatendidas que se han convertido en el nuevo sujeto beneficiario sí han sido atendidas previamente, aunque quizás sin consistencia ni de manera suficiente; un caso son las poblaciones indígenas. El problema de la inclusión de los amplios sectores de la población que no han sido beneficiados pasa por un asunto espacial. En cambio, una diferencia que se puede detectar es que, en sexenios previos, el sujeto beneficiario estaba diversificado, y las élites culturales nunca estuvieron desatendidas, quizás porque, estratégicamente había, por diversos motivos, que estar vinculadas a ellas. Ahora, hay una desatención clara hacia ese sector.

Por otro lado, vemos un rechazo al enfoque consumidor, y una vuelta al enfoque dirigiste, pero sin una preocupación por la cultura en sentido estricto. Además, hay un marcado énfasis en el registro antropológico de la política cultural. Esto no quiere decir que muchos programas dirigidos a la cultura en sentido convencional (registro estético) no se preserven. Sin embargo, estos se concentran en propuestas más o menos tradicionales: teatro, música, pintura. La presencia de comunidades

minoritarias (personas afrodescendientes, mujeres, personas con discapacidad) se vuelven sujetos beneficiarios de programas específicos.

El tema del presupuesto, que tocamos de manera tangencial, es muy significativo en términos de aquello a lo que se le da valor y apoyo. Si bien instituciones y programas clave siguen con un presupuesto constante, hay otros cuyos presupuestos subieron o bajaron de manera dramática.

Cabe destacar que la infraestructura y la oferta cultural, sea entendida en un sentido difusionista (mediante espectáculos o eventos dirigidos a las personas en tanto espectadores), o en un sentido generador de creadores (bajo la idea de que las personas somos creadores en potencia, o que la educación artística es central en el desarrollo integral), suele concentrarse en las grandes ciudades, en ciertas regiones, y siempre dentro de una lógica de centro-periferia. En las periferias suele haber ofertas de menor calidad y en menor cantidad que en el centro. Pero, más aún, hay periferias de las periferias a las que simplemente no llega oferta alguna. En esos lugares por supuesto hay cultura viva, hay modos complejos de entender el mundo y de otorgarle un sentido; sin embargo, la pobreza y el abandono en el que se encuentran se vuelven prioridades a ser resueltas.

Ante esa realidad, el nuevo discurso cultural resulta poco menos que retórico. Por un lado, ¿son esas las poblaciones que serán las beneficiarias de las políticas culturales?, ¿o sólo de las políticas sociales? ¿Será que con dicha retórica solamente se legitimará un discurso de cambio y las cosas seguirán su curso como antes?, ¿se hablará de política cultural cuando en realidad se trate sólo de política social? Tal vez los beneficios no lleguen a tales sectores (no habría, de entrada, las condiciones para llegar a las comunidades más lejanas, inaccesibles y dispersas; el problema es otro, y apunta más bien al complejo problema del desarrollo), y al mismo tiempo se deje de apoyar a los sectores que siempre han sido apoyados. Que haya continuidades, y que las discontinuidades apunten, al menos en el discurso, a la ampliación de los beneficios, puede leerse como esperanzador.

No obstante, en el discurso y en las acciones, la Cuarta Transformación se opone al neoliberalismo y a prácticas históricas productoras y reproductoras de la desigualdad. En ese sentido, regresa a un enfoque dirigista, a una centralidad en el poder, pero sin un plan claro en el que la cultura tenga un papel fortalecedor de la Nación. No hay un nacionalismo como tal; se da por sentado y, por ello, no resulta necesario un uso estratégico de la cultura en sentido estricto. Pero sí de la cultura en un sentido amplio, como apelación moral, como asunción de ciertos valores tales como la justicia social o la honestidad, que dejan a un lado problemas ambientales, educativos, científicos y tecnológicos, además de los propiamente culturales.



(IN)SEGURIDAD Y LUCHAS SOCIALES



# La Estrategia Nacional de Seguridad Pública 2019–2024 y la Guardia Nacional frente a la crisis de violencia y criminalidad. Análisis y perspectivas

*Roberto Huerta Peruyero*

## **Introducción**

COMO CONSIDERACIÓN INICIAL, se debe tener en cuenta que el Estado mexicano está conformado como una federación, con 32 entidades las cuales cuentan con autonomía para determinados temas, entre ellos el de conducir la seguridad al interior de su territorio. Además, el artículo 115 de la Constitución faculta a los municipios para también encargarse de funciones de seguridad pública, para lo cual tendrán a sus propios cuerpos de policía. Si se toma en cuenta que de acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), México cuenta con 2 457 municipios, y si a esto se le agregan las policías estatales y federales, se tienen entonces cerca de 2 500 corporaciones policiacas distintas en el país.

Esta situación hace particularmente complejo el abordar el tema de la seguridad pública debido a la magnitud y la heterogeneidad de las instituciones encargadas de esta tarea. No obstante, se puede identificar que la federación y particularmente las políticas emanadas del Ejecutivo, son las que conducen la estrategia en seguridad pública nacional y definen las acciones a seguir en la materia, de ahí la relevancia de su análisis.

En el presente texto se realizará una aproximación a la forma en la que se ha dirigido la seguridad pública en México durante los últimos años y las estrategias que en este sentido se han llevado a cabo, con el fin de tener un contexto que permita comprender cuál es la situación actual del país en este tema. Posteriormente,

se presenta un análisis de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública 2019-2024, desplegada por la administración encabezada por Andrés Manuel López Obrador (AMLO), con especial atención en sus objetivos prioritarios y específicos, así como en el papel que se le otorga a la Guardia Nacional.

Para dicho análisis se parte de una metodología de tipo exegético, es decir, de la operación racional de interpretación de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, a partir de revisar su contenido, características y el momento en el que se produce. El objetivo de este texto es entender de qué manera la Estrategia a partir de sus ejes y acciones específicas busca incidir en la reducción de la violencia criminal en México y de qué manera se acerca o se aleja de la militarización de la seguridad pública, particularmente con el funcionamiento de la Guardia Nacional.

### **Punto de partida: criminalidad y violencia en México**

Aunque en el sexenio de Vicente Fox Quesada (2000-2006) se comenzaría con mayor frecuencia a hacer uso del ejército para operativos de seguridad principalmente relacionados con la detención de líderes de carteles del narcotráfico, sin duda sería en el periodo de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa (2006-2012) en el que la seguridad pública se volvería de lleno una tarea militar.

En medio de una grave crisis postelectoral,<sup>1</sup> el primero de diciembre del 2006 Felipe Calderón toma protesta como presidente de la República, y apenas unos días después da inicio la denominada *Operación Conjunta Michoacán*,<sup>2</sup> con la cual se desplegarían en aquél estado del país 4 260 elementos del ejército y 1 054 de la armada, además del uso de aeronaves y vehículos terrestres pesados, con el fin de identificar y erradicar sembradíos y puntos de venta de enervantes.

Esta operación sería el inicio de lo que se denominaría oficialmente como *Guerra contra el narcotráfico* y que posteriormente se rebautizaría como *Guerra contra*

<sup>1</sup> Debido a la cercanía en los resultados entre los dos candidatos con mayor número de votos en las elecciones presidenciales del año 2006 (Felipe Calderón con 15'000'284 y Andrés Manuel López Obrador con 14 756 350 sufragios) y ante las acusaciones de fraude electoral por diversas irregularidades durante el proceso, los meses previos a la toma protesta se caracterizaron por múltiples marchas y manifestaciones ciudadanas en los que se exigía el recuento total de los votos de la elección y se desconocía a Felipe Calderón como candidato ganador.

<sup>2</sup> Presidencia de la República, *Anuncio sobre la operación conjunta Michoacán*. Disponible en [<http://calderon.presidencia.gob.mx/2006/12/anuncio-sobre-la-operacion-conjunta-michoacan/>]. Consultado el 27 de diciembre de 2018.

*el crimen organizado*, estrategia que consistiría en la reorientación de la seguridad pública para centrarla en el combate a grupos criminales dedicados principalmente a la producción, transportación y comercialización de estupefacientes. Para ello, las fuerzas armadas desplazarían a las corporaciones policiacas civiles en tareas de seguridad, involucrándose incluso en operativos relacionados con delitos del fuero común y realizando acciones como patrullajes, establecimiento de retenes, cumplimiento de cateos y ordenes de aprehensión, entre otras, anteriormente reservadas exclusivamente para instituciones de seguridad civil.

Durante la gestión 2012-2018 a cargo del entonces presidente Enrique Peña Nieto, se reforzó la estrategia de seguridad iniciada por su antecesor, con el incremento de la presencia de las fuerzas armadas en la realización de actividades de seguridad pública, mientras que paralelamente seguían sin generarse mecanismos eficaces para el fortalecimiento de las policías federales, estatales y municipales.

Lejos de reducir la criminalidad en el país, estas acciones generaron una espiral ascendente de violencia, derivada de cruentos enfrentamientos entre organizaciones criminales por el control de territorios, así como la expansión de grupos dedicados a la extorsión, al secuestro y al robo principalmente, provocando una acelerada escalada en los índices delictivos e incontables víctimas de la sociedad civil.

A pesar del involucramiento de las fuerzas armadas en tareas de seguridad incluso del fuero común, la violencia relacionada con actos delincuenciales no hizo más que aumentar durante la última década también en el ámbito local. La Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública es un instrumento elaborado por el Inegi con el objetivo de estimar el número de delitos y víctimas, así como la percepción que tiene la ciudadanía sobre la seguridad en su comunidad. Este instrumento reportó que de 2010 a 2018 la tasa de víctimas del delito por cada cien mil habitantes pasó de 23 993 a 28 269 personas, y se estima que tan sólo durante el 2018, 24.7 millones de personas sufrieron algún delito. A esta cifra que por sí misma ya es alarmante, se debe sumar la de homicidios que únicamente en ese año alcanzó las 31 mil defunciones, y de los que se debe puntualizar 1 468 correspondieron a menores de edad y 726 a feminicidios.<sup>3</sup> Estos datos refuerzan la hipótesis de los nulos avances en la materia aun con la participación del ejército en tareas de seguridad pública, pues la violencia delincencial no sólo no fue contenida, se reprodujo en el ámbito local.

---

<sup>3</sup> Inegi, *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública*, México, 2019. Disponible en [[https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2019/doc/envipe2019\\_presentacion\\_nacional.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2019/doc/envipe2019_presentacion_nacional.pdf)]. Consultado el 24 de enero de 2020.

## Consecuencias del modelo fallido de seguridad pública: 2007-2018

El informe 2017/2018 de Amnistía Internacional sobre la situación de los derechos humanos en México, puede sintetizar de manera bastante acertada los resultados de la estrategia de seguridad pública de las administraciones previas:

La violencia aumentó en todo México. Las fuerzas armadas seguían llevando a cabo labores habituales de la policía. Continuaron las amenazas, los ataques y los homicidios contra periodistas y defensores y defensoras de los derechos humanos; los ciberataques y la vigilancia digital eran especialmente habituales. Las detenciones arbitrarias generalizadas seguían derivando en torturas y otros malos tratos, desapariciones forzadas y ejecuciones extrajudiciales. Persistía la impunidad por violaciones de derechos humanos y crímenes de derecho internacional.<sup>4</sup>

En los resultados de la estrategia de seguridad pública iniciada a finales de 2006 y caracterizada por el rol protagónico de las fuerzas armadas, se puede observar un aumento en prácticamente todos los indicadores relacionados con la violencia en el país, en comparación con datos previos a aquel momento.

De la misma manera, el que las fuerzas armadas asumieran de manera permanente labores relacionadas con seguridad pública considerando su falta de adiestramiento para el contacto directo con la población civil, ha llevado a un significativo aumento en el número de violaciones a los derechos humanos producidas por militares. Un dato revelador son las quejas recibidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) en contra de las fuerzas armadas. De recibir 190 quejas en 2006 pasó a 1 075 en 2018, aumento que evidencia la correlación entre la mayor intervención de las fuerzas militares en acciones de seguridad y la vulneración a derechos humanos de la población.

Tres indicadores permiten comprender de manera certera los resultados de la estrategia de seguridad pública puesta en marcha a partir de 2006, la cual, como se ha mencionado, se enfoca en combatir los grupos que se identifican como delincuencia organizada, particularmente los involucrados con el narcotráfico, a partir del combate frontal mediante el uso de las fuerzas armadas. Estos indicadores son el número de homicidios dolosos, de desaparecidos y de víctimas de tortura, los cuales

---

<sup>4</sup> Amnistía Internacional, *Informe 2017/2018 La situación de los derechos humanos en el mundo*, Reino Unido, 2018. Disponible en [<https://www.amnesty.org/download/Documents/PO-L1067002018ENGLISH.PDF>]. Consultado el 14 de diciembre de 2018.

además por una parte muestran el nivel de violencia y, por otra, las violaciones a los derechos humanos cometidas por autoridades involucradas en tareas de seguridad.

Sobre la tasa de homicidios, el sexenio de Vicente Fox Quesada cerró con un total de 49 862 privaciones a la vida, las cuales aumentarían 144% al registrarse 121 683 muertes violentas en el periodo de Felipe Calderón Hinojosa. La estrategia que, como se ha comentado, se agudizaría los siguientes seis años tendría como consecuencia el que 156 000 personas fueran víctimas de homicidio durante la administración de Enrique Peña Nieto, de acuerdo con el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.<sup>5</sup>

Con el mismo propósito, vale la pena rescatar las cifras relacionadas con la desaparición forzada, entendiéndola como la privación de la libertad a cargo de elementos del Estado o personas que actúan con la autorización de éste, aunado a la negación u ocultamiento de su paradero.<sup>6</sup>

De acuerdo con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el registro de personas desaparecidas en México pasó de 314 personas en 2006 a 34 656 para inicios de 2018. De 2007 a 2017 el incremento anual en promedio de personas desaparecidas fue de casi 3 500, alcanzando su punto más alto en 2016 con 4 745. De estas desapariciones, cerca de 2 000 fueron denunciadas como presuntas desapariciones forzadas. Durante el periodo referido, la Procuraduría General de la República (PGR) inició 723 investigaciones por este delito, mientras que las procuradurías estatales recibieron en conjunto 1 197 denuncias.<sup>7</sup>

Acerca de la tortura, en el año 2014 el Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), presentó un informe en el que mostraba de manera inobjetable la presencia generalizada de la tortura y de malos tratos a partir de los cuerpos policíacos y militares en México. Para el 2017 realizó un informe de seguimiento en el que reiteró sus conclusiones anteriores al observar que la situación no sólo se mantenía, sino que además se podían observar aumentos en las cifras de denuncias por

---

<sup>5</sup> Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *Instrumento para el Registro, Clasificación y Reporte de Delitos y las Víctimas CNSP/38/15*. Disponible en [<http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdf/nueva-metodologia/CNSP-V%C3%ADctimas-2018.pdf>]. Consultado el 15 de diciembre de 2018.

<sup>6</sup> Organización de las Naciones Unidas, *Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas*.

<sup>7</sup> José Antonio Guevara Bermúdez y Lucía Guadalupe Chávez Vargas, “La impunidad en el contexto de la desaparición forzada en México”, en *Revista Cultura de la Legalidad*, núm. 14, Madrid, 2018.

tortura, lo cual se relacionaba directamente con la intervención de las fuerzas armadas en labores de seguridad pública. Sobre el uso de la tortura, el relator señala que “ésta es comúnmente usada para la obtención de confesiones o como método de castigo. Entre los métodos de tortura se aplican la asfixia, violencia sexual, descargas eléctricas, amenazas de muerte, palizas, y tortura psicológica”.<sup>8</sup>

Datos de Human Rights Watch señalan que para junio de 2017, la PGR contaba con 4 390 investigaciones activas sobre tortura y abusos físicos durante la detención,<sup>9</sup> cifra que si bien, por sí misma puede ser alarmante, no se acerca remotamente a la cifra negra de todos los casos de tortura que no llegan a ser denunciados. Tan sólo entre 2015 y 2016 el Inegi señaló que se registraron 16 821 hechos relacionados con esta práctica, a través de recuperar las quejas recibidas en los organismos públicos de derechos humanos nacional y estatales.<sup>10</sup>

La intervención de las fuerzas armadas y en general, el atender la función de seguridad con un enfoque militar, ha producido que las corporaciones federales encargadas de estas tareas se vean inmiscuidas en múltiples atropellos en contra de la ciudadanía. Muestra de ello son las Recomendaciones por violaciones graves emitidas por la CNDH, las cuales constatan hechos en los que miembros de las fuerzas armadas y cuerpos policiacos han vulnerado derechos humanos de la población civil, con actos como detenciones arbitrarias, tortura, violencia sexual, cateos ilegales, desapariciones forzadas y ejecuciones. Si bien, la presencia de este tipo de actos es cada vez más frecuente, hay hechos que debido a su magnitud y crudeza adquieren una especial trascendencia, sobre los cuales también se ha pronunciado la CNDH. Entre ellos se puede señalar el caso Tlatlaya, en el Estado de México, durante 2014, en el cual 22 personas fueron ejecutadas extrajudicialmente por elementos de la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena);<sup>11</sup> el caso Iguala en el mismo año, en el que 43 normalistas de Ayotzinapa fueron víctimas de desaparición forzada con la participación

<sup>8</sup> Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, *Informe de seguimiento del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, México*, ONU, 2017, p. 6.

<sup>9</sup> Human Rights Watch, *Informe México Eventos de 2017*, disponible en [<https://www.hrw.org/es/world-report/2018/country-chapters/313310>]. Consultado el 17 de diciembre de 2018.

<sup>10</sup> Inegi, Estadísticas a propósito del Día internacional de los derechos humanos, México, 2017. Disponible en [[http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2017/derechos2017\\_Nal.pdf](http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2017/derechos2017_Nal.pdf)]. Consultado el 17 de diciembre de 2018.

<sup>11</sup> Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Recomendación No. 51/2014*. Disponible en [[http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/ViolacionesGraves/REC\\_2014\\_051.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/ViolacionesGraves/REC_2014_051.pdf)]. Consultado el 20 de diciembre de 2018.



de autoridades municipales y militares;<sup>12</sup> el caso de Apatzingán, en Michoacán, en el que se registró uso excesivo de la fuerza en contra de cinco personas, así como una ejecución extrajudicial por integrantes de la Policía Federal en 2015;<sup>13</sup> Tanhuato, también en Michoacán, con la ejecución arbitraria de 22 personas y tortura a otras dos en 2016 por la misma corporación;<sup>14</sup> y el caso Palmarito, en Puebla, durante 2017, con la ejecución arbitraria de dos personas, el trato cruel a 10 personas y la retención arbitraria de 13 personas, por el ejército.<sup>15</sup>

A lo expuesto en estas recomendaciones se le debe añadir la probada participación de autoridades militares y policiacas en violaciones de derechos humanos por instancias internacionales. En particular, se pueden destacar las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), en las que ha fallado en contra del Estado mexicano. Destaca el ya paradigmático caso de Rosendo Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos, desaparecido en Guerrero en 1974 por militares;<sup>16</sup> el caso Rosendo Cantú y otra vs. México, por violación sexual y tortura por miembros del ejército en 2002;<sup>17</sup> y el caso Fernández Ortega y otros vs. México, en el mismo año por violación sexual a una mujer proveniente de agentes militares.<sup>18</sup>

Para retratar lo acontecido en el país durante la última década, es relevante señalar la sentencia de la Corte IDH emitida el 28 de noviembre de 2018 sobre el

<sup>12</sup> Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Recomendación No. 15VG/2018*. Disponible en [[http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/ViolacionesGraves/RecVG\\_015\\_.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/ViolacionesGraves/RecVG_015_.pdf)]. Consultado el 20 de diciembre de 2018.

<sup>13</sup> Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Recomendación No. 3VG/2015*. Disponible en [[http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/ViolacionesGraves/RecVG\\_003\\_.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/ViolacionesGraves/RecVG_003_.pdf)]. Consultado el 20 de diciembre de 2018.

<sup>14</sup> Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Recomendación No. 4VG/2016*. Disponible en [[http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/ViolacionesGraves/RecVG\\_004\\_.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/ViolacionesGraves/RecVG_004_.pdf)]. Consultado el 20 de diciembre de 2018.

<sup>15</sup> Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Recomendación No. 12VG/2018*. Disponible en [[http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/ViolacionesGraves/RecVG\\_012\\_.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/ViolacionesGraves/RecVG_012_.pdf)]. Consultado el 20 de diciembre de 2018.

<sup>16</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 23 de noviembre de 2009.

<sup>17</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Rosendo Cantú y otra vs. México. Interpretación de la Sentencia de Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 31 de agosto de 2010.

<sup>18</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Fernández Ortega y otros vs. México. Interpretación de la Sentencia de Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 15 de mayo de 2011.

caso Alvarado Espinoza y otros vs. México. Esta sentencia versa acerca de la desaparición forzada de tres personas por militares en el estado de Chihuahua durante el 2009.

En ella se retoman otras previamente emitidas por la Corte IDH así como resoluciones de Comités de Naciones Unidas, para señalar lo contraproducente que puede resultar el uso de cuerpos militares para tareas de seguridad pública, y reitera la importancia de que el Estado adopte un enfoque de seguridad ciudadana a cargo de instituciones civiles. Adicionalmente, sobre este tema se han pronunciado el Comité de Derechos Humanos, el Comité contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes, el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias, conjuntamente los Relatores Especiales sobre la Tortura y sobre las Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias, la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, así como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), entre otros.

Dichos organismos y procedimientos especiales internacionales coinciden en señalar que la participación de las fuerzas armadas en labores de policía judicial o ministerial puede resultar contraria a determinados principios del Estado de Derecho tales como la separación de poderes, independencia y autonomía de los tribunales judiciales y la subordinación a las autoridades civiles. Por tanto, concuerdan en la necesidad de llevar a cabo mecanismos de rendición de cuentas a partir de cuerpos independientes de todas las fuerzas de seguridad relacionadas con operativos y tareas de orden público.<sup>19</sup>

La misma sentencia, apunta los casos y la forma en la que cuerpos militares podrían intervenir en tareas de seguridad, subrayando en todo momento que sólo se debe hacer uso de esta vía en última instancia.

En vista de lo anterior, como regla general, la Corte IDH reafirma que el mantenimiento del orden público interno y la seguridad ciudadana deben estar primariamente reservados a los cuerpos policiales civiles. No obstante, cuando excepcionalmente intervengan en tareas de seguridad, la participación de las fuerzas armadas debe ser:

- a) Extraordinaria, de manera que toda intervención se encuentre justificada y resulte excepcional, temporal y restringida a lo estrictamente necesario en las circunstancias del caso;

---

<sup>19</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Alvarado Espinoza y otros vs. México*, Sentencia de 28 de noviembre de 2018. Párrafo 181.

- b) Subordinada y complementaria, a las labores de las corporaciones civiles, sin que sus labores puedan extenderse a las facultades propias de las instituciones de procuración de justicia o policía judicial o ministerial;
- c) Regulada, mediante mecanismos legales y protocolos sobre el uso de la fuerza, bajo los principios de excepcionalidad, proporcionalidad y absoluta necesidad y de acuerdo con la respectiva capacitación en la materia, y
- d) Fiscalizada, por órganos civiles competentes, independientes y técnicamente capaces.<sup>20</sup>

Esta sentencia es trascendente pues sintetiza de manera clara las críticas hechas a la militarización de la seguridad pública en años recientes. Se establece entre otras cosas el carácter excepcional que debe tener la participación de militares en tareas de seguridad, además de los contrapesos y medios de regulación que deben estar presentes en su actuación, así como su subordinación a instancias civiles.

Como se ha mostró en el presente apartado, la intervención de las fuerzas armadas en funciones de seguridad ha tenido como resultado –de acuerdo con las cifras señaladas– el aumento de la violencia, de delitos y de violaciones a los derechos humanos relacionados con la actuación militar. Además, se ha descrito cómo el enfoque de seguridad pública funciona únicamente de manera reactiva, respondiendo con mayor violencia ante hechos delictivos, pero sin atender las causas.

De fondo, se puede observar que en México la discusión sigue centrándose en una mayor participación de las fuerzas armadas para combatir la inseguridad en el país. Muestra de esto fue la Ley de Seguridad Interior (aprobada en diciembre de 2017) cuya pretensión era dotar a las fuerzas armadas de un marco jurídico que legalizara su actuación y que fue derogada en noviembre de 2018 al ser considerada inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), y más recientemente la instauración de la Guardia Nacional planteada como uno de los principales pilares en la Estrategia Nacional de Seguridad Pública 2019-2024, tal y como se abordará más adelante.

## **La Estrategia Nacional de Seguridad Pública 2019-2024**

El 16 de mayo de 2019 fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, presentada como elemento medular para consolidar

<sup>20</sup> *Ibid.* Párrafo 182.

la llamada Cuarta Transformación (4T),<sup>21</sup> y la cual debe conducir las acciones en la materia con el fin de generar una pacificación ordenada del país.

La Estrategia parte de un breve diagnóstico en el cual apenas se mencionan tres indicadores: el índice de homicidios del Inegi, el Índice de Paz Global y el Índice de Percepción de la Corrupción, los que ni siquiera se desarrollan con detalle. Fuera de esto, no se presenta un análisis detallado de índices de criminalidad específicos y regionalizados, presencia de grupos delincuenciales o al menos un reconocimiento preciso del tamaño del problema y de los recursos humanos, materiales y económicos con los que cuenta el Estado mexicano para enfrentarlo.

A pesar de esto, se formulan ocho objetivos o ejes prioritarios que deberán guiar la actuación de los cuerpos de seguridad pública del país. Además, se crea una estructura de 266 coordinaciones regionales y se establece la Guardia Nacional como institución encargada del combate a la delincuencia. Por último, se incluyen nueve estrategias o acciones específicas. El Cuadro 1 presenta de manera sintética la estructura de la Estrategia y las principales acciones propuestas, para posteriormente revisar cada uno de estos rubros.

## Objetivos prioritarios

Como se ha mencionado, la Estrategia plantea ocho ejes prioritarios que guiarán la actuación de las corporaciones de seguridad pública y deberán generar las directrices a seguir de las políticas públicas en la materia.

El primero de estos objetivos es *Erradicar la corrupción y reactivar la procuración de justicia*. De entrada, se parte de una perspectiva bastante cuestionable, al considerar que es positivo aumentar el catálogo de delitos de prisión preventiva oficiosa como respuesta a lo que se denomina como “puerta giratoria”, fenómeno relacionado con el sistema de justicia adversarial acusatorio que consiste en la salida de presuntos delincuentes derivada de procesos de investigación y judicialización ineficientes. En lugar de enfocarse en fortalecer a las instituciones encargadas de la procuración de justicia

---

<sup>21</sup> Andrés Manuel López Obrador denominó como Cuarta Transformación al periodo que inició en México desde el momento en el que asumió la Presidencia de la República, a partir de entender a los procesos históricos de Independencia, Reforma y Revolución como transformaciones previas de la vida pública nacional. De acuerdo con el discurso oficial, la Cuarta Transformación se caracteriza por el rompimiento con las viejas élites y el fin de los privilegios mediante el combate frontal a la impunidad y a la corrupción.

Cuadro 1. La Estrategia Nacional de Seguridad Pública:  
estructura y principales acciones

MARCO JURÍDICO		
DIAGNÓSTICO		
Objetivos de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública	1. Erradicar la corrupción y reactivar la procuración de justicia.	Prisión preventiva oficiosa
		Ley Federal de Combate de Conflictos de Interés
		Inteligencia Financiera
		Sistema Nacional de Información de Seguridad Pública
	2. Garantizar empleo, educación, salud y bienestar.	Programas de desarrollo y bienestar sectoriales
	3. Pleno respeto y promoción de los Derechos Humanos.	Tipificar como delito el incumplimiento grave de recomendaciones de comisiones de derechos humanos
		Erradicar la represión
	4. Regeneración ética de la sociedad.	Constitución Moral
	5. Reformular el combate a las drogas.	Terminar con el modelo prohibicionista
		Transitar de un enfoque de seguridad pública a uno de salud pública
		Combatir el comercio y consumo de cristal
		Centros personalizados de desintoxicación y reinserción
	6. Empezar la construcción de la paz.	Procesos de desmovilización, desarme y reinserción
		Consejo de Construcción de la Paz
	7. Recuperación y dignificación de los Centros Penitenciarios.	Terminar con el autogobierno en penales
		Mejorar las condiciones para la reinserción social
8. Seguridad Pública, Seguridad Nacional y Paz.	Repensar la Seguridad Nacional y reorientar a las Fuerzas Armadas	
	La Guardia Nacional	
	Coordinaciones para la Construcción de Paz y Seguridad	
Estrategias específicas	Nuevo Modelo Policial.	Modelo Nacional de Policía, homologado localmente
		Universidad de la Seguridad Pública
	Prevención del Delito.	Desarrollo Alternativo
		Prevención Especial de la Violencia y el Delito
		Disuasión Focalizada
		Cumplimiento Regulatorio
		Justicia Procesal, Proximidad y Atención a Víctimas

Cuadro 1. *Continuación*

MARCO JURÍDICO		
DIAGNÓSTICO		
Estrategias específicas	Estrategias focalizadas en las regiones y participación ciudadana.	Atención de problemas regionales y locales
	Nuevos criterios de distribución de los recursos federales en materia de seguridad.	Profesionalización, certificación y capacitación de policías estatales, municipales, custodios y ministeriales con énfasis en sistema de justicia penal acusatorio, derechos humanos y perspectiva de género
		Equipamiento policial y de instituciones
		Fortalecimiento y/o creación de las Unidades de Inteligencia Financiera en las entidades federativas
		Construcción, mejora y equipamiento de los Servicios Médicos Forenses
		Fortalecimiento del Sistema Penitenciario Nacional y de ejecución de medidas para adolescentes
		Interconexión tecnológica eficaz de todos los sistemas de información
		Fortalecimiento tecnológico del Registro Vehicular
		Fortalecimiento de los sistemas de video vigilancia y geolocalización
		Impulso Modelo Nacional de Policía, Prevención del delito y percepciones extraordinarias
		Estrategia de combate al Mercado Ilícito de Hidrocarburos.
	Estrategia de combate al uso de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita.	21 acciones encabezadas por la Unidad de Inteligencia Financiera
	Estrategia para agilizar los procedimientos de extinción de dominio y utilización social de los bienes confiscados a la delincuencia.	Búsqueda de acuerdos para reducir el tiempo en los procesos
	Estrategia para combatir el Robo a autotransporte y pasajeros en carreteras.	Selección de carreteras para el Plan de Carreteras Seguras
	Estrategia para abatir el tráfico de armas.	Establecer mayores controles

Fuente: elaboración propia con base en la Estrategia Nacional de Seguridad Pública 2019-2024.

y dotarlas de recursos de investigación sólidos para que el Poder Judicial a través de sus tribunales cuente con elementos suficientes que le permitan generar sentencias firmes conforme a derecho, se opta por la prisión preventiva oficiosa para que el imputado sea privado de su libertad desde el primer momento y con esto se genere una falsa y hueca sensación de eficacia, aun cuando esto implique afectar a inocentes.

Por otra parte, se propone la creación del Sistema Nacional de Información de Seguridad Pública, con lo que se pretende fortalecer la cooperación y el intercambio de información entre los ámbitos federal, estatal y municipal, particularmente en lo referente al personal de los cuerpos de policía y de procuración de justicia, con el fin de que elementos que hayan sido despedidos no sean recontratados por otras corporaciones de seguridad.

Mediante el segundo eje se busca *Garantizar empleo, educación, salud y bienestar*, a partir de la premisa de que la reducción de la pobreza disminuirá la comisión de delitos. Para ello se enlistan programas sociales que se han convertido en los estándares de la administración de López Obrador, tales como: Jóvenes Construyendo el Futuro, la Pensión Universal para Adultos Mayores, la cobertura universal de salud y la creación de Universidades para el Bienestar Benito Juárez. La forma en la que se presenta este punto tiene un problema de fondo y es que lejos de abordar un enfoque multidimensional, se describe de una manera que se limita a criminalizar la pobreza.

El tercer punto aborda el *Pleno respeto y promoción de los derechos humanos*, en el cual destaca la propuesta de tipificar como delitos aquellos incumplimientos graves a recomendaciones emitidas por comisiones de derechos humanos estatales o por la nacional, aunque no se ahonda en detallar qué se considerará un incumplimiento grave o las sanciones previstas, pues se debe recordar que las recomendaciones tienen un carácter no vinculatorio.

También en este apartado se observa algo presente en todo el documento, acciones que se quedan en lo discursivo porque no se acompañan de mecanismos para llevarlas a cabo. Muestra de ello es que en este objetivo se señala textualmente que “se erradicará la represión y nadie será torturado, desaparecido o asesinado por un cuerpo de seguridad del Estado”<sup>22</sup> pero no explica formalmente cuáles serán las acciones para conseguir este fin.

El cuarto eje se enfoca en la *Regeneración ética de la sociedad*. Señala que el aumento en la violencia en el país se deriva de una grave crisis en los valores morales y de convivencia, por lo que es prioridad impulsar una “regeneración moral”. Esto se

---

<sup>22</sup> Decreto por el que se aprueba la Estrategia Nacional de Seguridad Pública del Gobierno de la República, *Diario Oficial de la Federación*, 16 de mayo de 2019, p. 8.

instrumentaliza mediante dos vías: el fortalecimiento de cursos de educación cívica y ética, así como con la creación y difusión de una “Constitución Moral”.

El quinto objetivo es probablemente el más interesante y sobre todo el que, al menos en el papel, presenta una propuesta que rompe con el enfoque que se le ha dado al tema en administraciones anteriores. Esto es el *Reformular el combate a las drogas*.

Esta estrategia cuestiona el modelo prohibicionista que persigue y criminaliza a consumidores y plantea dejar de pensar en el combate a las drogas como un asunto de seguridad pública, para atenderlo como un tema de salud pública. Señala también lo ineficaz que resulta el prohibir el comercio y el uso de ciertos estupefacientes, pues esto no evita el incremento de consumidores y, por el contrario, genera mayor violencia entre grupos que buscan el control del mercado de las drogas ilegales.

A pesar de que esto podría parecer la confirmación de la administración encabezada por López Obrador, por al menos comenzar a discutir la despenalización del comercio y el consumo de drogas, este objetivo da un giro radical un par de párrafos después, al señalar que será prioridad el combate al comercio y consumo del *crystal*,<sup>23</sup> lo cual se atenderá no sólo como un problema de salud, también como uno de seguridad pública —en contraste con lo que apenas unos renglones antes se exponía— debido a la violencia que se genera por su consumo. No se explica cuál es el criterio para considerar a esta sustancia en específico como la generadora de violencia, ni su “peligrosidad” en contraste con otras sustancias, por lo que no se entiende porqué mantener el enfoque prohibicionista únicamente en este caso.

Por otra parte, para tratar el consumo de drogas desde un enfoque de salud pública, se proponen programas personalizados de desintoxicación y de reinserción no sólo a nivel nacional, también negociar con Estados Unidos la implementación de acciones similares en su territorio, pues se reconoce que los más de 27 millones de consumidores de dicho país generan un enorme mercado de sustancias ilícitas que se producen y transitan por México para atender esa demanda.

En el sexto objetivo, *Emprender la construcción de la paz*, se pueden ubicar dos líneas principales: los procesos de desmovilización, desarme y reinserción, así como la creación del Consejo de Construcción de la Paz. Sobre el primer punto, destaca el llamado a delincuentes que muestren “arrepentimiento” para que dejen de realizar actividades ilícitas, y a cambio mostrarles los beneficios de una vida tranquila y con mayor longevidad. Del segundo punto, mediante el Consejo de Construcción

---

<sup>23</sup> Metanfetamina con aspecto de trozos de vidrio.



de la Paz, se busca vincular y coordinar a todas las organizaciones, gubernamentales y no gubernamentales, mexicanas y extranjeras, que trabajen por la paz, para generar acciones conjuntas. También se prevé contar con representantes de la ONU y de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

La *Recuperación y dignificación de los centros penitenciarios* es el séptimo objetivo, que se puede sintetizar en la erradicación de autogobiernos y en mejorar las condiciones para garantizar la reinserción social, aunque no establece acciones claras para alcanzar alguno de estos puntos.

Por último, el octavo eje *Seguridad pública, seguridad nacional y paz*, establece la necesidad de fortalecer instituciones y capacidades enfocadas a tareas de seguridad. Entre las acciones estratégicas que se proponen con este fin, destacan el establecer un Sistema Nacional de Inteligencia, actualizar el catálogo de instalaciones estratégicas, crear un documento único de identificación nacional biometrizado, y el promover el concepto de seguridad nacional, entendiéndolo como bienestar colectivo. Nuevamente, no se profundiza en la relevancia de cada una de estas acciones ni de lo que se pretende lograr con ellas.

También se propone la creación de *Coordinaciones para la Construcción de la Paz y la Seguridad*. A nivel federal se propone la creación de la Coordinación Nacional, encabezada por el gabinete federal de seguridad y encargada de generar estrategias y tomar decisiones que serán transmitidas a coordinaciones estatales y regionales.

Las Coordinaciones Estatales se establecerán en cada una de las entidades federativas y estarán encabezadas por representantes del gobierno estatal, un delegado federal y otro de la Fiscalía General de la República (FGR), así como por el comandante de la zona militar. Esta coordinación tendrá como funciones principales el generar y compartir información, y tomar acuerdos.

Por último, se establecen 266 Coordinaciones Regionales para todo el país, las cuales contarán con representantes del gobierno federal, estatal, municipal, así como de las fuerzas armadas. Además, en ellas se desplegará la Guardia Nacional, que se encargará de la prevención de delitos, y de la investigación, detención y puesta a disposición de detenidos.

En el apartado de Reglas Comunes de las Coordinaciones, únicamente se señala que se deberán reunir todos los días por la mañana, sin precisar mecanismos para generar acciones de vinculación entre ellas o tareas precisas que les permitan alcanzar sus fines.

En este mismo objetivo se menciona el reorientar el uso de las fuerzas armadas y el papel que tendrá la Guardia Nacional, temas que por su relevancia se retomarán en un posterior apartado de manera particular.

## Estrategias específicas

En una segunda parte de la Estrategia, se enuncian los objetivos específicos, los cuales se enlistan a continuación:

- Nuevo modelo policial.
- Prevención del delito.
- Estrategias focalizadas en las regiones y participación ciudadana.
- Nuevos criterios de distribución de los recursos federales en materia de seguridad.
- Estrategia de combate al mercado ilícito de hidrocarburos.
- Estrategia de combate al uso de operaciones con recursos de procedencia ilícita.
- Estrategia para agilizar los procedimientos de extinción de dominio.
- Estrategia para combatir el robo a autotransporte y pasajeros en carreteras.
- Estrategia para abatir el tráfico de armas.

Vale la pena detenerse para analizar estas estrategias, con el fin de conocer los alcances de las mismas. Para empezar, el Nuevo modelo policial que se presenta realmente no tiene nada de novedoso, pues no va más allá de recuperar los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos, contenidos en el artículo 21 de la Constitución mexicana, que deberán regir la actuación de las instituciones de seguridad pública y sus elementos. Sin embargo, de este punto se puede rescatar la pretensión de homologar los cuerpos de seguridad federales, estatales y municipales, así como la estandarización de sus procesos. Además, se prevé la creación de una Universidad de la Seguridad Pública para la formación y especialización de cuerpos de seguridad, aunque no se ahonda en su funcionamiento ni en qué se diferenciaría de universidades similares ya existentes, dependientes de Secretarías de Seguridad estatales.

En el apartado de prevención del delito, destaca la búsqueda de la reducción de la violencia principalmente a partir del desarrollo alternativo y la disuasión focalizada, con lo cual se tratará de evitar que personas y grupos realicen actividades ilícitas, y en caso de que ya lo hayan hecho, que no las repitan.

Por otra parte, se mencionan los nuevos criterios para la distribución de recursos federales. Se remarca el uso de los recursos provenientes del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública para la profesionalización y equipamiento, la creación de unidades de inteligencia financiera, el fortalecimiento del sistema penitenciario,

la actualización del sistema de radiocomunicación y del registro vehicular, así como de sistemas de videovigilancia y geolocalización.

Se señalan también estrategias para el combate de delitos federales específicos, como lo son el mercado ilícito de hidrocarburos, el lavado de dinero y el robo a autotransporte y pasajeros en carreteras. No se explica cuáles fueron los criterios para seleccionar justamente estos delitos como prioritarios, y no existe homogeneidad entre la presentación de las acciones propuestas para cada uno. Muestra de ello es que para el combate al mercado ilícito de hidrocarburos se contemplan de manera sintética tres etapas, mientras que para el lavado de dinero se proponen 21 acciones, y para el robo de autotransporte y pasajeros se seleccionan apenas unas cuantas carreteras para iniciar lo que se denomina *Plan de Carreteras Seguras*. En ninguno de los casos se profundiza en las acciones, no hay rigor metodológico para justificar su pertinencia, y únicamente se contemplan acciones iniciales, no se presenta como tal una estrategia sexenal.

Un último punto a destacar, dentro el apartado de objetivos específicos, es la estrategia para abatir el tráfico de armas, la cual ilustra perfectamente el problema de fondo de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública. Este punto señala:

Se requiere combatir mediante una estrategia interinstitucional la entrada ilegal de armas de fuego en nuestro país y establecer mayores controles y seguimiento a las licencias colectivas de armas de fuego.

Se pondrán en marcha mecanismos para mejorar el control y registro de armas aseguradas.<sup>24</sup>

Como se observa, no se mencionan acciones específicas, no se detallan cuáles serán los controles para evitar el paso de armas, o en qué consistirán los mecanismos para mejorar el control de las armas aseguradas. Tal y como se ha visto con el resto del documento, se trata de otra estrategia carente de táctica, entendida ésta como la planeación, preparación y ejecución de acciones dirigidas hacia el cumplimiento de objetivos concretos.

En síntesis, incluso en el apartado de estrategias específicas no se presentan acciones concretas ni una metodología técnica clara que permita comprender la forma en la que se alcanzarán los objetivos propuestos.

---

<sup>24</sup> Decreto por el que se aprueba la Estrategia Nacional de..., *op. cit.*, p. 24.

## La Guardia Nacional

En marzo de 2019, fue expedido un decreto reforma a partir del cual se modificaron diversas disposiciones de la Constitución, con el fin de permitir la operación del modelo de Guardia Nacional propuesto por el novel gobierno. Entre sus principales características, destaca el conformarse principalmente con elementos de la Policía Federal, Policía Militar y Policía Naval, además de una invitación abierta para el resto de miembros de las fuerzas armadas para unirse voluntariamente y una última fase de convocatoria abierta para que la población civil se integre. De esta manera, se espera que para el 2021 este cuerpo tenga más de 74 mil integrantes los cuales operarán en las 266 coordinaciones regionales que también se clasificarán de acuerdo con sus índices delictivos.

El 27 de mayo de 2019 se publica en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley de la Guardia Nacional, la cual define sus criterios de operación. De entrada, señala que sus elementos tendrían formación castrense y estarían subordinados a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, aunque con permanente vinculación con las Secretarías de Marina y de la Defensa Nacional, a través de la Coordinación Operativa Institucional. Además de su adiestramiento, su sistema de estímulos y asensos e incluso de sanciones estaría regido bajo la normativa castrense, lo cual hace muy complicado pensar en dicha corporación lejos de la sombra de las fuerzas armadas. Tal y como señala la especialista Yadira Gálvez, no se busca *policializar* al ejército, es decir, que las fuerzas armadas se constriñan a controles civiles. Por el contrario, el modelo planteado para la Guardia Nacional apuesta por militarizar al principal cuerpo federal encargado de la seguridad pública.<sup>25</sup>

En lugar de fortalecer a los cuerpos locales que son los de mayor proximidad a la población y cuya atención se enfoca a delitos del fuero común, éstos se descalifican al dar por hecho su ineficiencia y por ello se apuesta por su inoperancia y por la centralización de la seguridad en un solo cuerpo federal y militarizado. Si bien, las corporaciones policíacas estatales y municipales son las más denostadas por la ciudadanía, no son las únicas que presentan una pérdida de credibilidad.

---

<sup>25</sup> Yadira Gálvez Salvador, “La Guardia Nacional: los retos de las Fuerzas Armadas frente a la seguridad pública de México”, en Centro de Estudios Estratégicos del Ejército del Perú. Disponible en [<https://www.casede.org/index.php/biblioteca-casede-2-0/seguridad/seguridad-nacional/423-la-guardia-nacional-los-retos-de-las-fuerzas-armadas-frente-a-la-seguridad-publica-de-mexico/file>]. Consultado el 8 de septiembre de 2020.

Si se contrastan los datos de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública de 2011<sup>26</sup> (año en el que se realizó por primera vez la medición) con los de 2018<sup>27</sup> (último instrumento disponible), se puede observar cómo el nivel de percepción de corrupción en las autoridades militares aumentó. La percepción ciudadana sobre corrupción en la marina pasó de 15.8% a 21.5%, mientras que en el ejército creció de 22.5% a 27.6%. Por otra parte, aunque la percepción de la corrupción es mucho más alta, las cifras de los cuerpos policiacos civiles presentaron cambios marginales: la Policía Federal pasó de 57% a 57.4%, en las Policías Estatales disminuyó de 67.4 a 65.2% y en las Policías Municipales de 71.6% a 69.1%. Estas cifras permiten observar que las fuerzas militares son las que presentan mayor desgaste en términos de percepción de la corrupción.

Esto puede explicarse porque a pesar de que desde el 2011 el artículo 1° de la Constitución mexicana señala la obligación de todas las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, las fuerzas armadas no han contribuido para avanzar hacia ello y terminar con el clima de impunidad y corrupción imperante en el país. Por el contrario, han aportado a mantener ese ambiente a partir de violaciones a derechos humanos de la población civil, las cuales en muchos casos no han recibido la sanción pertinente.

Así mismo, el involucramiento de las fuerzas armadas en seguridad pública no se traduce en el fin de autoridades participando en actividades ilícitas. Se ha documentado la participación de militares en redes de trata de personas,<sup>28</sup> robo de combustible,<sup>29</sup> narcotráfico,<sup>30</sup> así como en numerosos casos de violencia contra civiles,

<sup>26</sup> Inegi, Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, México, 2011. Disponible en [<http://insyde.org.mx/wp-content/uploads/2013/09/enviperes2012.pdf>]. Consultado el 22 de enero de 2019.

<sup>27</sup> Inegi, *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública*, México, 2019. Disponible en [[https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2019/doc/envipe2019\\_presentacion\\_nacional.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2019/doc/envipe2019_presentacion_nacional.pdf)]. Consultado el 24 de enero de 2020.

<sup>28</sup> *Animal Político*, “Mujer sobreviviente de trata acusa a militares de explotación sexual”, 1 de agosto de 2018, México. Disponible en [<https://www.animalpolitico.com/2018/08/mujer-sobreviviente-trata-militares/>]. Consultado el 23 de enero de 2019.

<sup>29</sup> Jorge Monroy, “Se investiga a General del Estado Mayor por robo de combustible: AMLO”, en *El Economista*, 8 de enero de 2019, México. Disponible en [<https://www.economista.com.mx/politica/AMLO-revela-investigacion-contra-General-del-Estado-Mayor-por-robo-de-combustible-20190108-0043.html>]. Consultado el 23 de enero de 2019.

<sup>30</sup> Sanjuana Martínez, “Generales, ligados al narco desde hace años: Gallardo”, en *La Jornada*, 10 de junio de 2012, México. Disponible en [<https://www.jornada.com.mx/2012/06/10/politica/015n1pol>]. Consultado el 23 de enero de 2019.

particularmente mujeres, como dan fe las sentencias de la Corte IDH de Inés Fernández Ortega contra México<sup>31</sup> y de Valentina Rosendo Cantú y otra contra México<sup>32</sup> los cuales fueron abordados previamente en este texto.

La propuesta de la Guardia Nacional puede incluso complicar más esto, al darle a los elementos de esta corporación facultades para la investigación directa de delitos del fuero común, pretendiendo desplazar a las corporaciones civiles de esta labor.

Los cuerpos de policía son los primeros en responder frente a la comisión de algún hecho ilícito, y los que están en contacto directo con la población. Si bien, es cierto que las corporaciones policiacas y de procuración de justicia han sufrido un desgaste sistemático, no se apuesta por fortalecer y consolidar esas instituciones, y por profesionalizar sus procedimientos y a sus elementos, sino por continuar con el desmantelamiento.

Facultar a la Guardia Nacional para atender delitos del fuero común difícilmente resolverá esta situación. De entrada, se debe entender que se enfrentan diferentes tipos de criminalidad, con distintos niveles de peligrosidad y de presencia. Además, es imposible generar un adecuado diagnóstico sin considerar las particularidades de cada región del país, así como las necesidades sociales de sus diversas poblaciones. Resulta equivocado pensar en una sola corporación para la atención de todo el país y no considerar una estrategia sólida para fortalecer a los cuerpos locales que son los más cercanos y los que tienen mayor conocimiento sobre las problemáticas locales.

La ineficiencia de los cuerpos policiacos tiene varias explicaciones, empezando por que no cuentan con un estado de fuerza suficiente y con los equipos y el armamento necesario para desempeñar cabalmente su labor y, sobre todo, porque laboran en condiciones precarias, con salarios y prestaciones indignas teniendo en cuenta su nivel de responsabilidad y el riesgo que implica la realización de sus funciones.

A nivel federal, no se proponen alternativas reales para cambiar dicha situación, por el contrario, se busca desaparecer al único cuerpo policiaco de la federación, la Policía Federal, para dar paso a la Guardia Nacional, mientras que a nivel local, gobernadores y presidentes municipales en su mayoría, prefieren simplemente señalar la responsabilidad del Ejecutivo federal en el aumento de la criminalidad en sus estados y municipios, antes de atender las carencias de sus corporaciones.

Si se insiste con diferenciar las corporaciones de seguridad militares de las civiles, es porque como se ha demostrado, hay profundas diferencias en su capacitación y

---

<sup>31</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Rosendo Cantú y otra vs. México. Interpretación de la Sentencia de Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 31 de agosto de 2010.

<sup>32</sup> *Idem*.

por lo tanto en su actuación. El adocctrinamiento militar evidentemente está dirigido a la participación en conflictos bélicos, por lo que tiene como objetivo primordial abatir al enemigo y tomarlo prisionero se convierte entonces en un objetivo secundario. Bajo esta lógica de combate al enemigo es complejo entender que en el caso de intervenciones policiacas lo principal es realizar el aseguramiento y la opción del uso de la fuerza siempre debe ser considera un último recurso.

La Guardia Nacional es únicamente la manera de formalizar la actuación de las fuerzas armadas y darles continuidad a las acciones desarrolladas durante los dos sexenios previos. La Ley de la Guardia Nacional y su respectivo reglamento son prueba de ello no sólo al replicar la estructura de un cuerpo castrense, tal y como se señala, sino también al prever el uso de armamentos e instalaciones propias de la milicia, por lo que resulta difícil esperar la prometida reorientación en la estrategia de seguridad.

## Conclusiones

Después de revisar y analizar la Estrategia Nacional de Seguridad Pública para el periodo 2019-2024, se puede determinar que el texto carece del rigor técnico que debería tener por su naturaleza. Muestra de ello es la ausencia de indicadores precisos que permitan conocer la dimensión del problema, así como de mecanismos detallados para enfrentarlo, indispensables para un instrumento de gobierno de tal magnitud.

Esto hace que la Estrategia no pase de ser un catálogo de buenas intenciones y no abandone el tono discursivo, a tal punto que en apartados se llegan a citar como fuente discursos de Andrés Manuel López Obrador y pasajes de su libro *2018 La salida: decadencia y renacimiento de México*.<sup>33</sup> Por ello, las estrategias principales y específicas presentadas en el documento no logran superar la ambigüedad y aproximarse de manera concreta a los asuntos que pretende resolver.

Más de allá de esto, la Estrategia no es congruente entre lo que plantea y lo expuesto en la Consulta Nacional y en los Foros de Escucha para la Construcción de la Paz y la Reconciliación Nacional, realizados por AMLO y su equipo, durante el periodo previo, su toma de protesta como presidente de la República. Entre los

---

<sup>33</sup> Muestra de esto puede observarse cuando en la Estrategia se cita textualmente un párrafo completo del libro mencionado, con el fin de justificar el uso del Ejército y la Marina en funciones de seguridad pública. Véase el apartado Estrategia seguridad pública, seguridad nacional y paz en el Decreto por el que se aprueba la Estrategia Nacional de Seguridad Pública del Gobierno de la República, *Diario Oficial de la Federación*, 16 de mayo de 2019, p. 11.

principales reclamos, se encontraba justo dar un viraje en la estrategia de seguridad enfocada en el uso de activos militares, por lo que al concretar este modelo con la creación de la Guardia Nacional, no abona en este camino. Mientras tanto, el primer año de gobierno de la 4T, el 2019, contó con la mayor presencia militar en labores de seguridad pública de los últimos años:

Sin embargo, se sigue apostando por la militarización de la política de seguridad. Mientras que Calderón desplegó 52 960 militares en 2011 (uno de los años más violentos), y Enrique Peña Nieto 54 980 en 2018; el actual presidente tenía desplegados 62 954 soldados en noviembre del 2019. A esto se suma la conformación de una Guardia Nacional que, de facto, está militarizada.<sup>34</sup>

Se debe remarcar que la estrategia de seguridad pública puesta en marcha desde finales de 2006 y a la que se da continuidad con la Guardia Nacional, va en contra de los controles convencionales ratificados por el país, y ya ha sido reprobada a nivel interno y externo. Como fue descrito, la ONU mediante diversos grupos como lo es el de Ejecuciones Extrajudiciales; la Corte IDH con la sentencia sobre el Caso Alvarado; y la SCJN con su argumentación sobre la inconstitucionalidad de la Ley de Seguridad Interior, se han pronunciado enérgicamente en contra de la permanencia de militares en funciones de seguridad civil.

Además, el debate sigue centrado en una visión de enfrentamiento, es decir, el confrontar policías contra grupos criminales, como si se tratase de dos bandos en pugna, sin abordar otros aspectos que pueden resultar aún más importantes como lo son la prevención del delito y la procuración de justicia.

Hay problemas transversales que requieren atención inmediata, entre éstos el funcionamiento de las instituciones de procuración de justicia, particularmente de los ministerios públicos. De acuerdo con especialistas, hasta en 95% de los casos presentados ante el ministerio público (MP), éste no formula imputación, es decir, la mayor parte de los detenidos ni siquiera es presentado ante el aparato judicial. En pocas palabras, a pesar de que el MP es un funcionario de carácter administrativo, termina ejerciendo funciones de juez, por lo cual las detenciones ocupan un segundo plano.

El fracaso de las instituciones de procuración de justicia para realizar la investigación de delitos y su respectiva consignación, es una de las causas más graves que

---

<sup>34</sup> Daniel Vázquez, “Los Derechos Humanos en México: las cuentas del primer año”, en *Justicia en las Américas*, México, 2020. Disponible en [<https://dplfblog.com/2020/02/12/los-derechos-humanos-en-mexico-las-cuentas-del-primer-ano/>]. Consultado el 12 de febrero de 2020.



contribuyen a la impunidad, lo cual genera que tampoco se asegure la garantía de no repetición, pilar de los derechos humanos de las víctimas.

De los casi 30 millones de delitos que se comenten en promedio anualmente,<sup>35</sup> la mayor parte son del fuero común, principalmente patrimoniales, por lo cual deben ser investigados y sancionados por cuerpos policíacos e instituciones de procuración de justicia locales. Es eso lo que tendría que ser prioridad, el fortalecimiento de corporaciones estatales y municipales. La intervención de fuerzas federales tendría que ser excepcional, sólo para la persecución de delitos del fuero federal, y por supuesto a cargo de policías civiles.

Se deben plantear nuevas rutas con un enfoque multidimensional para combatir la criminalidad y la corrupción en el país, que permitan superar la fase de violencia generada por la delincuencia en la que se encuentra. De acuerdo con el Índice de Paz Global, elaborado por el Instituto de Economía y Paz en 2018, México ocupa la posición 140 de 163 países evaluados, apenas por encima de países con conflictos armados, como Palestina y Egipto, con lo cual se ubica como uno de los países menos pacíficos del mundo y en particular de la región.<sup>36</sup>

El Índice de Paz México, también presenta un dato más que permite entender la dimensión del problema y es el costo de la criminalidad para el país, el cual para 2017 fue equivalente al 21% del producto interno bruto, lo cual contrasta con el 1% que se destina para el mantenimiento de policías y del sistema judicial.<sup>37</sup>

Mientras no se transite verdaderamente del modelo de seguridad pública basado en la perpetuación de la violencia y se mantengan políticas de uso de la fuerza como mecanismo para resolución de conflictos y estrategia para enfrentar la criminalidad, no se podrá abonar por una cultura de la paz, con pleno respeto a los derechos humanos de la población.

---

<sup>35</sup> Inegi, *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública*, México, 2018. Disponible en [[https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2018/doc/envipe2018\\_presentacion\\_nacional.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2018/doc/envipe2018_presentacion_nacional.pdf)]. Consultado el 24 de enero de 2019.

<sup>36</sup> CESOP, *Índice Global de Paz*, Cámara de Diputados, México, 2018. Disponible en [<http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/content/download/101508/508341/file/CESOP-IL-72-14-IndiceGlobalDePaz-211217.pdf>]. Consultado el 9 de febrero de 2019.

<sup>37</sup> Instituto de Economía y Paz, *Índice de Paz México 2018*, México, 2018. Disponible en [<http://visionofhumanity.org/app/uploads/2018/04/Mexico-Peace-Index-2018-Spanish.pdf>]. Consultado el 9 de febrero de 2019.



Feminismos en México:  
diálogos intergeneracionales y prácticas políticas  
contra la violencia hacia las mujeres

*Ana Lau Jaiven  
y Merarit Viera Alcazar*

El patriarcado es un juez  
que nos juzga por nacer, y nuestro castigo  
es la violencia que no ves [...]  
es la violencia que ya ves [...]  
Y la culpa no era mía,  
ni dónde estaba ni cómo vestía (x4)  
El violador eras tú.  
El violador eres tú (x2).<sup>1</sup>

EL PASADO 25 DE NOVIEMBRE DE 2019 EN VALPARAÍSO, Chile, como un acto de protesta en el marco del Día Internacional contra la Violencia hacia las Mujeres, el colectivo feminista Las Tesis, organizó un performance-artístico mediante una canción y una coreografía que tituló “El violador eres tú”, las responsables son cuatro mujeres: Dafne Valdés, Paula Cometa, Sibila Sotomayor y Lea Cáceres, quienes crearon una coreografía que acorde con la letra de la canción denuncia al sistema patriarcal estructural que sostiene y normaliza la violencia hacia las mujeres a partir de sus diversas instituciones. Este acto retumbó como una explosión política en diferentes países; donde fue replicado y traducido a sus condiciones particulares.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Fragmento de la canción “El violador eres tú”, Colectivo Chileno *Las Tesis*, en “El violador eres tú, la potente canción de jóvenes chilenas contra la violencia”, *Milenio Digital*, 29 de noviembre de 2019 [<https://www.milenio.com/internacional/el-violador-eres-tu-letra-de-la-cancion-de-chilenas-contra-violencia>]. Fecha de consulta: 10 de enero de 2020.

<sup>2</sup> Romina Akemi, Video “Las Tesis, un violador en tu camino”, 26 de noviembre de 2019 [<https://youtu.be/hgQOzlHYW0>]. Fecha de consulta: 6 de enero de 2020.

México no fue la excepción, incluso fue uno de los primeros países en mostrar una organización para replicar dicho *performance* en el Zócalo de la Ciudad de México el 29 de noviembre de 2019.<sup>3</sup> Una de las características de la organización, no sólo en Chile y en México, sino en los demás países donde se reprodujo este acto político-artístico, fue que la organización colectiva se promovió mediante las redes sociales y plataformas tecnológicas, lo cual permitió que el impacto masivo tuviera una rapidez que sorprendió al mundo. El *performance* y la letra amoldada en cada país ha sido llamada por distintos medios de comunicación como un “himno feminista”.

Comenzamos mencionando la canción “El violador eres tú” porque es un ejemplo de la reflexión que impulsa este escrito. No es casualidad el impacto que ésta ha tenido en el mundo, es más bien producto de un hartazgo histórico por parte, principalmente, de las mujeres por ser el principal objeto de violencia machista; es también una muestra del cansancio y la ira frente a un sistema patriarcal que ha atravesado generacionalmente la vida de mujeres, aniquilando su posibilidad de ser consideradas sujetos. De ahí que sea urgente hablar de los feminismos en México, estableciendo un diálogo intergeneracional de una lucha que no es nueva, pero sí ha significado de manera contextual el despertar de una generación de jóvenes feministas que en medio de un cambio de gobierno denominado la Cuarta Transformación (4T) sigue perpetuando discursos institucionales desde la perspectiva de género que no presentan soluciones y transformaciones reales en lo que respecta a la situación de violencia que las mujeres enfrentan en el país y que pueden constatar con los altos índices de feminicidios que se registran hoy. Si bien, sabemos que en la última década los feminismos en el país se han presentado y manifestado como un auge; también consideramos necesario recordar que estas manifestaciones tienen una genealogía.

En ese sentido, este escrito presenta una reflexión que busca rastrear y construir puentes en la lucha de los feminismos en México de forma histórica, genealógica y generacional. Así, la estructura de este escrito se presenta desde una lógica histórica que reflexiona sobre los ejes de lucha que las mujeres han configurado mediante los feminismos, en tres secciones: la primera aborda las olas, metáforas y prácticas políticas que visibilizan cuatro etapas de luchas en común, diferenciadas generacionalmente, y apegadas a contextos sociopolíticos específicos. La segunda ahonda en el contexto actual como un marco de referencia social y política que posibilita luchas

<sup>3</sup> *El Universal*, “El violador eres tú, gritan en el Zócalo”, 29 de noviembre de 2019 [https://youtu.be/zWpsF8cYTf4]. Fecha de consulta: 6 de enero de 2019.

y exigencias de las feministas jóvenes. La tercera y última sección busca abrir un diálogo intergeneracional entre los objetivos políticos y puentes de lucha entre mujeres.

Por ello, nuestro objetivo es reflexionar y analizar cómo las prácticas políticas feministas en México se han articulado generacionalmente a partir de una lucha constante contra la violencia hacia las mujeres en todos sus espacios de acción e interacción. De igual manera, nos interesa contextualizar y visibilizar la manera en que las exigencias de los feminismos jóvenes se enfrentan a un panorama político que se ha jactado de promover la transformación social, la denominada “4T”. Las preguntas que guían la labor mencionada son: ¿qué acontecimientos han emergido en los feminismos contemporáneos?, ¿cuáles son las demandas de los feminismos actuales en el marco de un gobierno denominado como la Cuarta Transformación (4T)?, ¿cuáles son los posibles diálogos intergeneracionales que se necesitan comunicar entre las jóvenes feministas y las feministas que les antecedieron?

El ejercicio que pretendemos en este trabajo es ser/hacer y mantener un diálogo entre quienes escribimos. Reconociendo nuestras trayectorias como feministas, como mujeres y como académicas, buscando generar puentes de articulación que permitan comprender dicha genealogía de los feminismos en México, con sus puntos de encuentros y desencuentros. Por un lado, Ana Lau ha dedicado su vida a historizar el/los feminismo(s) en México, además de ser parte de una generación donde el feminismo y sus prácticas políticas, desde el activismo teórico de la academia, exigieron en una primera instancia visibilizar a las mujeres, sus acciones y sus luchas políticas en distintos espacios públicos y privados.<sup>4</sup> Una labor que desde la historia es y ha sido más que necesaria para recordarnos que las mujeres, en tanto sujetos políticos de los feminismos<sup>5</sup> existen y han estado presentes siempre en todos los ámbitos. Por otro lado, Merarit Viera ha sido feminista, de origen e identificación fronteriza desde su juventud temprana; trabaja y lleva a cabo un activismo artístico-cultural con otras mujeres, principalmente en escenarios musicales rockeros, por la búsqueda de ser tratadas con dignidad e igualdad de condiciones. Su trabajo académico está centrado en repensar los significados de ser mujer y ser joven, tanto en los activismos feministas actuales como en la academia.

Lo que nosotras somos y hacemos (de manera personal y colectiva) es importante para entender desde dónde establecemos nuestro diálogo. Es menester aclarar

<sup>4</sup> Eli Bartra, Ana Lau Jaiven *et al.*, *Feminismo en México, ayer y hoy*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Colección Molinos de Viento, Serie Mayor, 2002.

<sup>5</sup> Joan W. Scott, “El género: una categoría útil para el análisis histórico”, en Marta Lamas (comp.), *El género: la construcción cultural de la diferencia sexual*, México, PUEG-UNAM, 1996, pp. 265-302.

que este diálogo no está anclado en pensar a la *generación* significada simplemente por un dato biográfico surgido por la diferencia de edad, sino pensarla en relación con los cambios y transformaciones históricas<sup>6</sup> que devienen en los procesos de organización de las luchas feministas, acordes con las necesidades de las mujeres en contextos específicos y espacios situados en los cuales identificamos distintas maneras de accionar. La provocación de voltearnos a ver nos lleva a preguntarnos ¿cómo pensar al diálogo no necesariamente desde el presupuesto de estar de acuerdo, reconociendo las contradicciones de las prácticas feministas, y de las problemáticas transversales que nos atraviesan en diferentes momentos históricos? Hablamos del ser/hacer diálogo intergeneracional pensando en la posibilidad de reconocernos a nosotras y a otras mujeres como sujetos con la potencia de transformar nuestra realidad y de elegir sobre nuestras vidas, por ello hablamos de violencia de las mujeres.

Si bien en los últimos años se han visibilizado feminismos protagonizados por mujeres jóvenes, su historicidad se ancla desde la década de 1970 en México, en el llamado feminismo de la “segunda ola”, de ahí que nuestro interés sea examinar la manera en que las mujeres se han organizado, las demandas que enmarcan sus luchas, y la manera en que la violencia ha constituido un eje transversal para los feminismos actuales en el país, con el fin principal de responder si ¿hay diferencias en la actuación y métodos de lucha entre las feministas jóvenes y las de la segunda ola?

En lo antes enunciado existen algunas máximas (afirmaciones) necesarias de dar cuenta:

- Las mujeres históricamente somos el sujeto político de los feminismo(s).
- El diálogo intergeneracional es una estrategia que permite en la práctica política feminista establecer puentes de lucha, reconociendo nuestras contradicciones y diferencias, para así visibilizar su praxis.
- La experiencia de las mujeres y de la lucha feminista es fundamental para comprender las problemáticas específicas y las demandas que protagonizan las mujeres en la historia y cómo se inserta la genealogía de los feminismos mexicanos en las causas que reclamamos.
- El feminismo y su pluralización es vital, emergente y necesario con el fin de abrazar nuestras diferencias y construir objetivos políticos de manera colectiva.

---

<sup>6</sup> Carles Feixa, *De la generación@ a la #Generación. La juventud en la era digital*, Barcelona, Biblioteca de la Infancia y la Juventud, NED Ediciones, 2014.

De esta forma estamos conscientes de que identificarnos como feministas implica, “asumir una conciencia y una *praxis* cuestionadora que luche por transformar las relaciones inequitativas de poder entre hombres y mujeres o seres humanxs, entre estxs y otros seres vivos en pro de la vida”.<sup>7</sup> Por ello, defendemos que las sujetos de conocimiento de quienes hablamos son mujeres cuyos cuerpos, intereses, emociones y razón están constituidos por su contexto<sup>8</sup> pero no reducidos a problemáticas aisladas, sino articulados de manera compleja y radical.<sup>9</sup> Consideramos que la experiencia de las mujeres que han integrado, conformado y llevado a cabo las luchas feministas representan un eje fundamental de articulación que resulta en un “recurso para el análisis social que tiene implicaciones evidentes en la estructuración [...] de la vida”,<sup>10</sup> así como una luz que nos permite comprender transformaciones y la fuerza para seguir luchando por un trato digno hacia las mujeres en México y en el mundo.

### **Los feminismos en México: las olas, su metáfora y la visibilización de las prácticas políticas feministas**

Siri Hustvedt en su libro *La mujer que mira a los hombres que miran a las mujeres* dice: “La teoría feminista no es precisamente un baluarte de consenso. Ha habido y sigue habiendo muchas luchas internas. Hoy día es más seguro hablar de feminismos que de feminismo porque hay de varias posiciones”<sup>11</sup> aunque todas aquellas que nos autodefinimos feministas busquemos mejorar la condición de las mujeres y erradicar las violencias que enfrentan en nuestras sociedades.

Una de las principales tareas de las feministas académicas ha sido historizar las prácticas políticas generadas por diversas mujeres en diferentes momentos, contextos y situaciones. Un intento de ello fue pensar a los feminismos a partir de la metáfora de las olas, lo cual también nos puede servir para pensar los cambios generacionales

<sup>7</sup> Ana Lau Jaiven, “Una historia de irreverencia: el feminismo en México”, en Mónica Cejas (coord.), *Feminismos, cultura y política. Prácticas irreverentes*, México, UAM-Xochimilco/Itaca, 2016, pp. 25-54

<sup>8</sup> Sandra Harding, “¿Existe un método feminista?”, en Eli Bartra (comp.), *Debate en torno a una metodología feminista*, México, PUEG/UAM-Xochimilco, 1998, pp.9-34.

<sup>9</sup> Lawrence Grossberg, “El corazón de los estudios culturales: contextualidad, construccionismo y complejidad”, en *Tabula Rasa*, Bogotá, núm.10, enero-junio, pp.13-48.

<sup>10</sup> Sandra Harding, “¿Existe un método feminista?”, *op. cit.*, p. 21.

<sup>11</sup> Siri Hustvedt, *La mujer que mira a los hombres que miran a las mujeres. Ensayo sobre feminismo, arte y ciencia*, Barcelona, Editorial Seix Barrial, 2017, p. 12.

relacionados con prácticas sociales y culturales de jóvenes. Para Agnes Heller<sup>12</sup> el uso de la metáfora de las olas permite comprender cuando un movimiento social (que siempre es cultural), así como político, llega y se funde con otro movimiento que le antecede provocando cambios y transformaciones de raíz. En ese oleaje, las instituciones sociales y políticas también se adaptan a los cambios, producto de una ola de sujetos que exigen enardecidxs —en el caso de las mujeres feministas— cambios para ser consideradas como sujetos de derechos. Asimismo, *esas olas* se refieren a procesos sucesivos “sin que haya acuerdo en esa taxonomía particular, ya que las historias que ahí se cuentan corresponden a distintos tiempos, lugares, culturas”<sup>13</sup> y genealogías. La generación “madura” presenció enormes transformaciones, revueltas y desarrollos científicos, culturales y tecnológicos, lo que les permitió vincularse más fácilmente con las jóvenes feministas y adaptarse e incluirse en sus formas de luchas.

### La segunda ola mexicana

Los grupos de mujeres que conformaron los primeros movimientos feministas aparecen en México en 1970, fueron el resultado del agotamiento de desarrollo estabilizador, el cual también respondió a la efervescencia de nuevas ideas en el seno de las élites intelectuales, además de que de parte del gobierno se propició una apertura democrática con el objetivo de integrar la disidencia de esa juventud que había participado en el movimiento del 68 en el país, donde muchas mujeres colaboraron y se organizaron en grupos de discusión. Varios fueron los grupos que integraron esa *nueva ola*: Movimiento de Acción Solidaria, (1971, MAS) feministas quienes salieron a la calle a protestar por el trato discriminatorio hacia las mujeres y demandaron la maternidad voluntaria; Movimiento Nacional de Mujeres (MNM, 1973) que se dedicaron a impartir charlas acerca de los derechos sexuales y reproductivos; Movimiento de Liberación de la Mujer (MLM, 1974) grupo que fundó varias asociaciones; la Revuelta (1975) que publicó nueve números de un periódico, con el mismo nombre; el Colectivo de Mujeres con feministas provenientes del Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT, 1976) y algunos más. Estos

<sup>12</sup> Agnes Heller, “Los movimientos culturales como vehículo de cambio”, en *Nueva Sociedad*, núm. 96, julio-agosto, 1988, pp. 39-49.

<sup>13</sup> Doris Lamus Canavate, “Localización geohistórica de los feminismos latinoamericanos”, en *Polis. Revista Latinoamericana* [Polis:<http://journals.openedition.org/polis/1529>]. Fecha de consulta: 1 de enero de 2020.



grupos funcionaron por medio del llamado “pequeño grupo” en el cual se reunían para hablar sobre lo que las aquejaba y reclamaban que “lo personal era político”, frase acuñada por Kate Millet<sup>14</sup> que refiere que cualquier acción social es una expresión pública, al mismo tiempo leían textos feministas, la mayoría en inglés, para empaparse de lo que significaba convertirse en una feminista. Su accionar hacia fuera lo concebían como una actividad de concientización hacia mujeres obreras, de sindicatos y de otras organizaciones; también enfocaron su quehacer a impartir conferencias cuyo objetivo era hablar de lo que importaba a las mujeres: el cuerpo, el trabajo y la explotación; la subordinación de las mujeres y cómo acabar con todas estas violencias hacia ellas. Salieron poco a la calle y cuando marcharon solían ser muy pocas.

De lo anterior, podemos hablar de varias etapas que marcan características específicas que, de alguna manera, nos explican las principales demandas de la lucha feminista:

*1970-1980. Primera etapa: los feminismos de “la nueva ola”,* fueron activos e incluyentes con algunas temáticas, pero en su agenda faltaba no sólo la política, sino también el sistema jurídico nacional. La identificación progresiva de los *malestares femeninos* como lo asegura Tamayo,<sup>15</sup> y la formulación de imaginarios alternativos poblaron una utopía que prometía transformaciones radicales.

En la década de 1970, como ya se mencionó, en México se conformaron varios grupos feministas que esgrimían posturas distintas, desde liberales hasta marxistas y socialistas, se organizaron y asimilaron lo que significaba ser feministas. Sus narrativas y demandas fueron generándose al mismo tiempo que veían la necesidad de exigir cambios que transformaran a la sociedad en la que vivían. En estos años, todavía, eran un sector social poco conocido y pobremente articulado, experimentaron nuevos procedimientos e interacciones, que no siempre resultaron exitosos. Estos grupos integrados por mujeres jóvenes blancas, clase media, universitarias, periodistas, heterosexuales (la mayoría), algunas provenientes de partidos de izquierda, se proponían cambiar al mundo a partir de revolucionar la opresión que enfrentaban

<sup>14</sup> Alicia Puleo, "Lo personal es político: el surgimiento del feminismo radical. Kate Millet", *Mujeres en Red. El periódico feminista* [<http://www.mujeresenred.net/spip.php?article2061>]. Fecha de consulta 1 de enero de 2020.

<sup>15</sup> Virginia Vargas Valente, "Los feminismos latinoamericanos en su tránsito al nuevo milenio, una lectura política personal", en Biblioteca Virtual Clacso, Buenos Aires, 2005 [<http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20100912064332/18Valente.pdf>]. Fecha de consulta 1 de febrero de 2020.

por el predominio patriarcal de la sociedad machista mexicana. Pensaban movilizar su coraje/rabia con las herramientas que la incipiente teoría feminista de ese momento les proporcionaba.

Entre sus demandas desde el inicio estuvo atacar la violencia hacia las mujeres en su modalidad de golpes y violencia intrafamiliar, además, pugnaron por despenalizar el aborto para decidir sobre su cuerpo, exigían salario al trabajo doméstico y al mismo tiempo, igualdad salarial laboral entre hombres y mujeres. Se oponían a que los medios de comunicación se valieran del cuerpo femenino como objeto para el consumismo y pretendieron acabar con la discriminación legal, es decir reestructurar las leyes excluyentes.

De esta manera el lema “lo personal es político” se retoma para dar cuenta de que los problemas considerados privados no son otra cosa que el resultado de relaciones sociales de poder encarnadas en la intimidad y por tanto tienen efectos en los cuerpos de las mujeres y en sus acciones en espacios considerados públicos como son los laborales, las calles, las escuelas, etcétera. Estas mujeres buscaron mostrar cómo las dicotomías basadas en el sistema sexo género reproducían formas de violencia que las silenciaban en tanto sujetos libres para decidir fuera de los roles considerados “domésticos” y en posiciones subordinadas en relación con los hombres.

*1980-1990: Segunda etapa. La institucionalización de los feminismos mexicanos.* Esta etapa se caracterizó en un inicio, por una crisis entre las feministas. Estaban cansadas de que el movimiento no se agrandara, que no se integraran nuevas militantes y ello provocó una estampida que tendría repercusiones en la organización del propio movimiento, divisiones y una fuerte representación de institucionalización de las feministas que establecieron diálogos con el Estado a fin de avanzar en materia de derechos civiles.

Fue por esta razón que en la década de 1980 se incorporaron los derechos de las mujeres en nuevas conferencias y convenciones internacionales, tipificando pautas de identificación, atención y eliminación de la desigualdad entre los géneros que —con la firma del Protocolo de la CEDAW (1979-1981)— obligaron a los Estados firmantes a cumplirlas,<sup>16</sup> principalmente en torno a asesinatos y violaciones sistemáticas hacia mujeres.<sup>17</sup>

<sup>16</sup> Elizabeth Maier, “La disputa por el cuerpo de la mujer, la/s sexualidad/es y la/s familia/s en Estados Unidos y México”, *Revista Frontera Norte*, Tijuana, Colef, vol. 20, núm. 40, julio-diciembre, 2008, pp. 7-47.

<sup>17</sup> Debemos apuntar que esta parte de las Convenciones ha pasado a ser considerada en la Constitución Mexicana en el artículo 1: “En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de

Asimismo, fue una década en la cual se lograron integrar en diversos códigos, artículos que protegían a las mujeres. En 1984, por ejemplo, se reformó el artículo 265 del Código Penal “por el cual el violador no podría obtener la libertad bajo caución al aumentarse la pena, y el castigo se extendió de entre 6 a 8 años.<sup>18</sup> Fue el comienzo de la institucionalización de los feminismos. Algunas feministas iniciaron diálogos con el Estado y se incorporaron a trabajar en sus instituciones.

Entre los conflictos de esta década al interior de los feminismos, la defensa de la autonomía del Estado y los partidos fue una cuestión que se debatió con mayor fuerza y no lograron un acuerdo. En esos momentos se separan quienes luchan por la despenalización del aborto y otras quienes vuelcan sus esfuerzos contra las violencias hacia las mujeres. La década de 1980 dio cuenta del incremento cada vez más brutal de la oleada de violencias en su modalidad de violación y de violencia intrafamiliar. Mientras que el activismo feminista de algunos otros grupos se enfocó en visibilizar e incluir delitos en la legislación penal.

En este momento el gobierno mexicano consideraba esas violencias —doméstica o familiar y violación— como un problema del ámbito privado y las reconocía como episodios aislados. Por su parte, las feministas discrepaban de esta manera de acercarse a la violencia y advertían que la cuestión era más que nada política y había que sacarla al ámbito público y difundirla para que se conociera y se previniera. Declaraban que al considerar estas violencias dentro del ámbito privado se refuerzan las jerarquías de género porque somete a las mujeres al control de las autoridades familiares patriarcales.

*1990-2000: Tercera etapa. Feminismos y cambios generacionales.* Esta etapa se caracterizó por la proliferación de feministas de élite, femócratas, estudiosas del género, del feminismo institucional, las organizaciones de la sociedad civil (OSC); comienzan a marcarse los cambios generacionales en los feminismos y con éstos los conflictos internos de cómo construir y constituir demandas de género.

---

los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece”.

<sup>18</sup> De acuerdo con los artículos 259 al 266 del Código Penal, vigentes entonces, los elementos constitutivos del delito de violación consisten en la violencia física o moral, como medio para tener copula con una persona, sin la voluntad de ésta. Consentimiento, hostigamiento sexual, abuso sexual, violación y estupro. La última reforma al Código Penal fue en junio del 2015 y se consideran delitos contra la libertad y normal desarrollo psicosocial: hostigamiento sexual, abuso sexual, estupro y violación.

El Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) aparece en 1994 y con ello una vertiente analítica del feminismo se manifiesta: el feminismo atravesado por la etnicidad (que se identificará de manera internacional, sobre todo en Estados Unidos, con los feminismos negros de la interseccionalidad). Esto nos enfrenta a una realidad distinta en la cual hay que mirar a los feminismos de los márgenes, los no blancos, los no occidentales, los del sur global, indígenas y afrodescendientes, ecologistas, activos en la defensa de la tierra y del medio ambiente para hacer realidad el soñado proyecto comunitario feminista que en nuestro país no se había develado.

En relación con los acontecimientos que propiciaron la lucha de las mujeres contra la violencia y también sus demandas al Estado, es necesario mencionar que en 1993 se empezaron a fechar y registrar los asesinatos de mujeres sucedidos primero en Ciudad Juárez, Chihuahua<sup>19</sup> para después irse extendiendo a lo largo del país.

El término femicidio (*femicide*) que utilizaban Diana Russell y Jane Caputi en inglés, lo traduce la antropóloga Marcela Lagarde, en “feminicidio” para distinguirlo del “homicidio” que implica el asesinato de varones y fue entonces cuando la socióloga Julia Monárrez lo integra a su investigación, y lo define como “el asesinato de una niña/mujer donde se encuentran todos los elementos de la relación inequitativa entre los sexos: la superioridad genérica del hombre frente a la subordinación genérica de la mujer, la misoginia, el control y el sexismo”.<sup>20</sup>

Esta violencia estructural extrema hacia las mujeres motivó a la protesta social de familiares de las víctimas, feministas y activistas que dieron a conocer lo que estaba sucediendo, y a la que señalaron como “una matanza sistemática de niñas y mujeres pobres, torturadas, vejadas, mutiladas y arrojadas como residuos en lugares inhóspitos de la ciudad”.<sup>21</sup>

*2000-2020. Cuarta etapa de los feminismos. Divergencias y continuidades generacionales.* Mucho se ha especulado alrededor de hablar de una cuarta etapa del feminismo, y si bien, no hay un registro exhaustivo en México sobre los acontecimientos que han delineado la lucha feminista en las últimas dos décadas; es posible ver, al menos desde el 2015 hasta la actualidad, una continuidad contra el sistema patriarcal y machista que ha sostenido prácticas de violencia.

<sup>19</sup> Las muertes de mujeres por serlo ya habían aparecido desde mucho antes, pero fue este año cuando se registran a partir de las noticias que aparecen en la prensa.

<sup>20</sup> Julia E. Monárrez Fragoso, *Feminicidio sexual sistémico: víctimas y familiares, Ciudad Juárez 1993-2000*, México, UAM-Xochimilco, 2005. pp. 91-92.

<sup>21</sup> *Ibid.*, p. 155.

Las mujeres seguimos exigiendo ser tratadas como seres humanos capaces de ser libres, ser sujetas de acción con la libertad de exigir sobre nuestros derechos. De ahí que pensar en una cuarta etapa o en una nueva ola de los feminismos nos obliga a dar cuenta de las continuidades que el movimiento ha tenido que enfrentar en contra de un “patriarcado violento” expresado mediante: violaciones sexuales sistemáticas hacia las mujeres, el acoso y hostigamiento, la desigualdad económica y laboral, la constante lucha por la apropiación no sólo de nuestra sexualidad sino de nuestro cuerpo, en conjunto esta vez con la demanda de la despenalización del aborto. Ningunas de nuestras exigencias actuales son del todo nuevas, a pesar de los avances institucionales que se han logrado en materia de derechos en/frente al Estado y del sinfín de políticas públicas orientadas al logro de la “igualdad como principio rector entre hombres y mujeres”.<sup>22</sup>

Como resultado de la institucionalización del género como categoría analítica, y por ende, de algunas prácticas feministas, la producción de teoría feminista en los últimos 20 años se ha multiplicado. De ahí que los debates de pensar los feminismos jóvenes en México van unidos con las necesidades de que sean visibilizados de manera interseccional, pues gracias a las luchas que le anteceden, ahora sabemos que ser mujer no puede ser concebido sin las implicaciones de clase, raza/etnicidad, edad y/o juventud. Además de lo anterior han aparecido: feminismos comunitarios e indígenas, ecofeminismos (feminismos ecológicos), feminismos anarquistas, feminismos descoloniales, lesbofeministas (feministas lesbianas), hackfeminismos, así como *transfeminismos* (que han ahondado en la *teoría queer* y su contextualización en México) con una fuerte identificación con las problemáticas de otros países de América Latina, lo cual nos muestra que hablar de feminismo nos obliga a pensarlo de manera plural y situada, con una problematización preponderante de lo que significa ser mujer en América Latina.

Esta etapa se caracteriza, de forma novedosa, por la creación de contenidos audiovisuales y escritos que desde distintas perspectivas teóricas buscan visibilizar a las mujeres y sus aportaciones en distintos ámbitos públicos, que van desde la política, el arte, la música, la economía, el deporte, etcétera. El uso de las redes sociales, así como otras plataformas digitales y tecnológicas han sido fundamentales para la articulación del movimiento feminista actual, sin dejar de lado los medios de comunicación más tradicionales.

---

<sup>22</sup> *Plan Nacional de Desarrollo, 2019-2024* [www.eleconomista.com.mx]. Consultado el 8 de abril de 2020, p. 33.

No cabe duda que la violencia patriarcal es el eje intergeneracional del movimiento feminista en la Ciudad de México y en el resto del país. Por ello, las feministas de esta etapa, más que nunca, se han apropiado de las calles para exigir un trato digno por parte de la sociedad, pero sobre todo con el fin de que los “avances” en materia legal y de derechos impulsados en el constante diálogo con el Estado, sostenido por discursos de la “igualdad de derechos” entre hombres y mujeres, se hagan valer.

En la década del 2000 al 2010 pocos son los acontecimientos que dejaron ver la lucha feminista de forma exponencial en el país. Excepto el acontecimiento ocurrido en la Ciudad de México en el 2007, cuando un grupo de feministas impulsaron frente a la Asamblea Legislativa del entonces Distrito Federal, una reforma al Código Penal que logró la aprobación del aborto. En ese momento dicha despenalización se presentó como novedosa en América Latina (a excepción de Cuba, Guayana y Puerto Rico), donde la iglesia católica y los valores religiosos siguen siendo el principal obstáculo para garantizar dicho derecho a las mujeres.<sup>23</sup>

A pesar de este “aparente” avance en el país, se denotaba un aletargamiento de los feminismos en la praxis activista. Aunque acontecimientos relacionados con la violencia seguían presentándose de manera creciente cada vez más en la realidad mexicana. De esta manera problemáticas relacionadas con el acoso en los ámbitos laborales, en las calles; violaciones y abusos sexuales; y un aumento de los feminicidios ya no sólo en norte del país (Ciudad Juárez), sino en todo el territorio se presentaron como alertas para las feministas y se convertirían, a partir del 2010, en la agenda de lucha de una nueva generación enardecida.

Fue entonces que las mujeres salen a las calles. Resurgen protestas en contra de las violencias machistas, producto de la constante justificación de las violaciones y abusos contra las mujeres por parte de las autoridades, donde se responsabilizaba sus formas de vestir y actuar cuando son/fueron víctimas. Así, en julio de 2011, la “Marcha de las putas” organizada por colectivas feministas en México se manifestó como una semilla de acción protagonizada por miles de mujeres en la Ciudad de México y otros estados del país.<sup>24</sup> Los gritos con consignas como: “No es no, mi

<sup>23</sup> Véase *Mileno Digital*, “Despenalización del aborto, olvidado en 10 estados; en 9 está congelada”, Ciudad de México, 26 de noviembre de 2019 [https://www.milenio.com/estados/despenalizacion-aborto-olvido-10-9-congelado]. Fecha de consulta: 1 de enero de 2020.

<sup>24</sup> Esta acción tuvo gran influencia de lo acontecido un mes antes en Canadá, cuando Michael Sanguinetti aseguró que “las mujeres deben evitar vestirse como ‘putas’ para no ser víctimas de violación” y como resultado miles de mujeres salieron a las calles de Toronto a reivindicar, así como resignificar el *ser puta*. Véase Josette Rivera, “No significa No, El lema en la Marcha de

cuerpo es mío”, “Me reservo el derecho de vestirme como me da la gana”, “Escote sí, escote no, eso lo decido yo”, entre otras, se hicieron presentes en dicha marcha y dejaron ver la que las mujeres seguimos exigiendo ser tratadas como sujetas con la capacidad de decidir sobre nuestro cuerpo y nuestra sexualidad.

Aunque la iniciativa surgió en Canadá, en México habían sucedido acciones que impulsaron a las mujeres a recordar que no somos culpables de ser violadas, o asesinadas. Ese mismo año en Tijuana, Baja California, un grupo de policías había obligado a una mujer a desnudarse para no ser detenida; en Navolato, Sinaloa, el político Evelio Plata promovía la prohibición de minifaldas en mujeres para evitar “embarazos no deseados”.<sup>25</sup> De igual manera, en abril de 2016, otra marcha feminista contra la violencia machista se hace presente. La llamada “primavera violeta” reúne a miles de mujeres en la Ciudad de México que salen a la calle a exigir a la sociedad y a las autoridades la visibilización de las violencias machistas y justicia por el incremento de feminicidios en el país, sobre todo los miles de casos no resueltos en el Estado de México. La “marcha de las putas” y la “primavera violeta” nos recordaron que sin importar cómo a pesar de que la perspectiva de género debía ser incorporada por las instituciones gubernamentales, las autoridades y el sistema patriarcal sigue prevaleciendo. Las mujeres seguimos siendo tratadas como cuerpos-objetos que deben ser “regulados” y “abusados”.

***“#Vivas nos queremos” ¿vale más un  
“monumento histórico” que una vida?***

Si bien, aunque desde el 2007 se expidió en la “Ley general de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia” a instancias de varias feministas y más tarde en el 2012 propusieron tipificar ese delito en el Código Penal Federal en el artículo 325; las agresiones contra las mujeres no han cesado, así el 3 de mayo de 2017, la joven Lesvy Berlín Osorio Rivera fue asesinada en la Ciudad Universitaria de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM);<sup>26</sup> lo cual trae la urgente necesidad de

---

las Putas”, en *News Mundo*, BBC, 26 de mayo de 2011 [[https://www.bbc.com/mundo/noticias/2011/05/110519\\_mexico\\_marcha\\_putas\\_slut\\_walk\\_jrg](https://www.bbc.com/mundo/noticias/2011/05/110519_mexico_marcha_putas_slut_walk_jrg)]. Fecha de consulta: 10 de enero de 2020.

<sup>25</sup> *Idem*.

<sup>26</sup> Hasta el 2019, después de una incesante lucha por la madre de Lesvy, Araceli Osorio, con apoyo de algunos grupos feministas fue posible señalar al exnovio de la joven como responsable del fe-

voltar a ver los espacios educativos, las escuelas (consideradas aparentemente “espacios seguros”) como un lugar que necesita reconocer cómo la violencia machista se ha producido y sostenido en sus prácticas cotidianas. Este feminicidio, sólo por poner un ejemplo, desata una serie de exigencias en torno a la construcción de protocolos y unidades contra la violencia en las instituciones de educación superior, que hasta hoy nos deja ver, con los recientes “paros y huelgas” en Ciudad Universitaria y otras instituciones de educación superior un problema que ya no podemos esconder.<sup>27</sup>

Las denuncias públicas, mediante el uso de las redes sociales, ya se dejaban ver por parte de las jóvenes desde el 2018. Así la creación de *hashtags*, y de grupos digitales para señalar al “macho” que ha “acosado” u hostigado en distintos espacios sociales se hace presente como una estrategia autónoma y colectiva por parte de las feministas para “cuidarnos” entre nosotras. La materialización de denuncias en espacios digitales protagonizados con #MeToo, #MiPrimerAcoso, #SiMeMatan son y siguen siendo un motor que impulsa y obliga a las instituciones del Estado a pensar en estrategias de apoyo y cuidado hacia las mujeres.

El tema del aborto, como una forma de violencia hacia el cuerpo de las mujeres es una prioridad en la agenda feminista de las mexicanas como una continuidad latente de los feminismos de la segunda ola. En el 2015, en Argentina surge el movimiento feminista #NiUnaMenos y en el 2018 la llamada “Marea Verde” se desata en América Latina para seguir exigiendo la legalización del aborto como parte del derecho de las mujeres de decidir sobre sus cuerpos y la elección de ser o no ser madre; cuando en Argentina se debate la posibilidad de su legalización en el país (tristemente es rechazada esta iniciativa, lo cual ha enardecido a las mujeres de su país que siguen buscando los medios para lograr este objetivo político tan importante). En México, la Marea Verde es signficada bajo la necesidad de que se legalice el aborto en todo el país, ya que éste es legal sólo en la Ciudad de México, desde 2007, y en Oaxaca en 2019,<sup>28</sup> y ha sido una de las principales luchas que en conjunto con la

---

minicidio, siendo consignado a prisión por 45 años. Véase: Estefanía Camacho, “El feminicidio de Lesvy Berlín por fin encontró justicia”, en *Gatopardo*, 14 de octubre de 2019 [https://gatopardo.com/noticias-actuales/lesvy-berlin-cdmx-feminicidio-violencia-genero/]. Fecha de consulta: 10 de enero de 2020.

<sup>27</sup> *El Universal*, “Estas son las escuelas y facultades que están en paro hoy en la UNAM”, México, 7 de febrero de 2020 [https://www.eluniversal.com.mx/nacion/sociedad/escuelas-y-facultades-de-la-unam-que-estan-en-paro-hoy-7-de-febrero]. Fecha de consulta: 8 de febrero de 2020.

<sup>28</sup> En septiembre de 2019, el movimiento feminista de Oaxaca logró impulsar la aprobación del aborto. Véase Selene Flores y Óscar Rodríguez, “Congreso de Oaxaca aprueba despenalizar el aborto”, en *Milenio Noticias* 2020, México, 25 de septiembre de 2019 [https://gatopardo.com/



búsqueda de la eliminación de las violencias machistas y la justicia hacia las desaparecidas protagoniza la agenda del movimiento actual.

El 12 de agosto de 2019, aparece como un símbolo del feminismo “la diamantina rosa” y “el *glitter*” después de que un grupo de jóvenes mujeres se manifestara frente a la Secretaría de Seguridad Ciudadana (SSC) y al mismo tiempo en la Procuraduría de Justicia (PGJ), para denunciar #NoMeCuidanMeViolan en relación con el caso de una joven que “aparentemente” había sido violada por cuatro policías de la Ciudad de México y otra en un baño de un museo por un policía.

No nos interesa ahondar en la veracidad de los casos, pues en realidad lo sucedido con las jóvenes emerge como detonador del coraje y la rabia de las mujeres de no sentirse seguras en ningún espacio público ni de día ni de noche. En dicha manifestación, cuando el jefe de la policía capitalina, Jesús Orta, se presenta ante las manifestantes y le lanzan diamantina rosa-morada, a lo que él determinó como un acto de provocación y violencia por parte de esas feministas. Un acto que pudo considerarse como lúdico, fue percibido como ofensivo y provocó la ira de jóvenes que, enojadas, rompieron vidrios y pintaron paredes. Lo mencionado dio muestra de que el gobierno de la capital, que por cierto también las calificó como “vándalas”, no se interesa por las problemáticas de las mujeres quienes parecen no estar contempladas en la 4T, sino es como dice el Plan Nacional de Desarrollo: “se pondrá especial énfasis en el combate a los crímenes que causan mayor exasperación social como los delitos sexuales, la violencia de género en todas sus expresiones, la desaparición forzada, el secuestro y el asalto en transporte público”. Aunque no se pone en práctica este artículo.

Seguido a esto, el viernes 16 de agosto, cuatro días después, grupos feministas invitaron a una marcha donde el protagonismo del símbolo del *glitter* y la diamantina se hizo notar. Esta marcha causó estruendo y emoción, pues se dejó en claro que “exigir justicia no es provocación” y en respuesta a la inseguridad y violencia policial las manifestantes hicieron pintas en “monumentos históricos”, se quebraron vidrios e incendiaron parte de una estación de metrobús de la glorieta de Insurgentes de la Ciudad de México. Estos actos fueron catalogados como violentos por la sociedad y por las autoridades del Estado, que bajo la premisa de una transformación de autoritarismo no ha logrado responder ni incorporar de manera convincente la problemática de violencia contra las mujeres. El estigma de las feministas como “radicales” y “violentas”, también fomentadas por el actual gobierno, se ha popularizado hasta hoy,

---

noticias-actuales/lesvy-berlin-cdmx-feminicidio-violencia-genero/]. Fecha de consulta: 10 de enero de 2020.

incluso para algunos la indignación de que monumentos históricos hayan sido intervenidos es más fuerte que la denuncia del riesgo y eliminación de la vida de las mujeres y su derecho a ser tratadas como humanas y sujetas con capacidad de elegir su vida.<sup>29</sup>

Esta etapa de pluralización de los feminismos continúa con las exigencias y demandas establecidas desde 1970 con la segunda ola del feminismo en el país. Sin embargo, sus estrategias de organización se han apoyado del uso de las tecnologías, de las redes sociales y de plataformas digitales.<sup>30</sup> Definitivamente esto significa una brecha generacional entre los feminismos que les antecedieron, pero no un obstáculo para seguir estableciendo puentes. Es inevitable darnos cuenta que la articulación contra la violencia hacia las mujeres está presente y con ello se sigue poniendo en juego la resignificación del cuerpo, la sexualidad, y por tanto la normatividad del género.

Algunos grupos feministas percibieron que debían encontrar aliadxs y actuar en consonancia con otros movimientos sociales para ser escuchadas, el cambio de estrategias y acciones discursivas sobre todo con respecto a los feminicidios, lo cual “permitió mostrar cómo el sistema y la cultura crean en conjunto esos feminicidios, debido a que la misoginia se convierte en corrupción, encubrimiento e impunidad en el caso de los asesinatos de mujeres”.<sup>31</sup>

Se debe subrayar que el gobierno federal y las entidades que lo conforman se han convertido en cómplices de lo que sucede, no han dado resultados y culpan a las víctimas, lo cual es fundamental para arreciar la rabia de las mujeres jóvenes; pues, a pesar de la constante mención e incorporación de la “perspectiva de género” en la generación de políticas públicas, de las Alertas de Género incorporadas en distintos estados y ciudades del país, a las mujeres nos siguen matando.<sup>32</sup> Esto da cuenta de que el Estado y la 4T no han tomado en cuenta los feminicidios que cada vez se incrementan más, a ello se suma que a pesar de sostener un discurso de “no simulación” no ha podido hacer frente a las manifestaciones de las jóvenes feministas, un ejemplo

<sup>29</sup> Vale mencionar que las restauradoras encargadas de limpiar las pintas del Ángel de la independencia, se negaron a hacerlo.

<sup>30</sup> Guiomar Rovira, “El devenir feminista de la acción colectiva: las redes digitales y la política de refiguración de las multitudes conectadas”, en *Teknocultura*, núm. 15 (2), 2018, pp. 223-240.

<sup>31</sup> Irma Saucedo y Guadalupe Huacuz, “Movimientos contra la violencia hacia las mujeres”, en Gisela Espinosa y Ana Lau Jaiven (coordinadoras), *Un fantasma recorre el siglo. Luchas feministas en México 1910-2010*, México, UAM/Ítaca/Conacyt, 2011, p. 225.

<sup>32</sup> “México cuenta con la octava tasa de feminicidios más alta del continente al registrar 1.52 muertes violentas por cada 100 mil mujeres, de acuerdo con estadísticas proporcionadas por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal)”, en Rafael López, “México ocupa el octavo lugar en Feminicidios en América Latina”, *Milenio 2020*, 8 de marzo de 2020.

fue la Marcha del 8M de 2020, que justo antes de la pandemia, dejó ver miles de mujeres en su mayoría jóvenes tomando las calles y mostrando su desacuerdo contra la violencia patriarcal.<sup>33</sup> No hay un programa específico para erradicar la violencia hacia las mujeres ni dentro de los hogares ni en el espacio público. No obstante, al día siguiente, 9 de marzo, algunas mujeres pararon sus actividades bajo el lema “El nueve nadie se mueve”, mostrando la importancia que representan las mujeres.<sup>34</sup>

### **¿Jóvenes feministas o feminismos jóvenes?**

#### **Objetivos políticos y puentes de lucha entre mujeres**

A manera de conclusión, la reflexión que aquí presentamos, así como los casos que se han expuesto, son sólo un ejemplo de las situaciones que han impulsado la agenda feminista a lo largo de la historia de las mujeres en México. Las jóvenes que protagonizan los feminismos actuales tienen una genealogía que antecede sus demandas y dan continuidad a acciones políticas que desde las feministas de la segunda ola se venían suscitando y que lamentablemente siguen siendo calificadas como demandas menores por el Estado. Una de nuestras principales preguntas en este diálogo intergeneracional fue si ¿hay diferencias en la actuación y métodos de lucha entre las feministas jóvenes y las de la segunda ola? Para lo cual encontramos algunas respuestas que nos dejan ver que, si bien sus objetivos han y siguen siendo casi los mismos, sus estrategias de acción, muchas veces consideradas “violentas” devienen del cansancio por la simulación de las instituciones del Estado, familiares, laborales y educativas que en el actual gobierno se siguen sosteniendo.

En el recuento elegido de la lucha feminista en México que aquí presentamos, podemos dar cuenta de que una de las características de acción de las feministas jóvenes es tomar las calles, manifestándose para visibilizar la violencia patriarcal de la que hemos y somos víctimas las mujeres. Los eventos mencionados nos llevan al supuesto de que estamos ante procesos de transformación y tensión en las relaciones de género y juventud que exigen derechos para una vida digna. Además, nos hace

<sup>33</sup> Paulina Villegas, “Las mujeres de México toman las calles para protestar contra la violencia”, en *The New York Times*, 10 de marzo de 2020. Véase [<https://www.nytimes.com/es/2020/03/10/espanol/mexico-paro-mujeres-protestas.html>]. Fecha de consulta: 2 de septiembre de 2020.

<sup>34</sup> Las críticas y acciones de las feministas dieron fruto ya que el pasado 8 de marzo de 2020 la abogada Sayuri Herrera Román fue designada para encabezar la Fiscalía Especializada para la investigación del Delito de Femicidio. Veremos qué puede hacer... en *Expansión Política*, 8 de abril de 2020.

pensar que el feminismo interpela hoy a sectores de las juventudes a involucrarse en luchas por la demanda de derechos y en reclamos que hacen a la sexualidad, el género, el cuerpo, el deseo, un campo de acción necesario a transformar valores anclados en normatividades del género (binario, heterosexual y patriarcal).

La ira, el hartazgo y el cansancio son el motor que impulsa a estrategias de acción política catalogadas como violentas, pero no por ello del todo nuevas, sino que son antecedidas por prácticas que en su tiempo también habían sido estigmatizadas como “no propias” de las “buenas mujeres”. Los feminismos actualmente son protagonizados en las prácticas políticas por mujeres jóvenes que toman las calles con marchas, con mítines; que usan redes sociales y herramientas tecnológicas; y que, mediante creaciones artísticas como el performance, la música, el grafiti, siguen presentando una problemática que nos ha atravesado generacionalmente: la violencia patriarcal. Aunado a esto, se devela una lucha feminista que viene a partir de diálogos Sur a Sur, nos percatamos que las movilizaciones y agendas del feminismo actual están protagonizadas por y en los contextos latinoamericanos, lo cual da pauta para otras reflexiones que nos saquen de las lógicas eurocéntricas y blancas, que por mucho han protagonizado las historias de los feminismos. Los feminismos en América Latina nos recuerdan que las relaciones sociales y políticas en México y otros países del Sur protagonizan en la actualidad el reconocimiento de diversas experiencias, exigen voltear a reconocer también a las indígenas, a las afromexicanas en contextos no estadounidenses y europeos; a cuerpos disidentes feminizados, a mujeres trans, a mujeres en contextos rurales, a mujeres jóvenes en las instituciones educativas et- cetera. Los feminismos del Sur, los nuevos feminismos y sus prácticas activistas nos obligan a repensarnos intergeneracionalmente también de manera crítica.

Pensando en México, además no podemos obviar que nuestro país atraviesa un contexto de violencia como no se había visto antes. Mujeres y hombres son víctimas de violencia criminal, asesinatos, desaparecidos, secuestrados; mientras que mujeres y niñas son acosadas, violadas, asesinadas víctimas de violencia feminicida, desplazadas y también víctimas de trata. Por ello, reconocer que las feministas mexicanas, sobre todo la nueva generación (las jóvenes) que se valen de las múltiples redes sociales, han propuesto calificar a las consignas que esgrimen, con el fin de reclamar y protestar por la violencia hacia las mujeres como: #NiUnaMás; #NiUnaMenos; #NoFueSuicidioFueFeminicidio; #NosEstánMatando; #NosQueremosVivas; #YoSíTeCreo y #LaCalleEsNuestra y la noche también, y por supuesto el famoso #MeToo que apareció desde el 2015, con mayor visibilidad en México en el 2019, como oleada de denuncias estructurales en diversos espacios públicos. Así, la falta y la reparación del daño con perspectiva de género en las propuestas de acción por parte del actual

gobierno sigue siendo una deuda, además del diseño de estrategias encaminadas a la erradicación de la violencia y al respeto a las víctimas. Somos la mitad de la población: niñas, jóvenes y mujeres estamos expuestas a la violencia y no se habla de ello.<sup>35</sup>

De esta manera, los métodos protagonizados por la nueva generación de feministas, a diferencia de la segunda ola, tienen la capacidad de convocatoria para salir a las calles de forma multitudinaria, gritan, golpean, hacen pintas, se defienden de manera irreverente; se valen de las nuevas tecnologías, las redes sociales y espacios cibernéticos,<sup>36</sup> lo cual permite rapidez en el manejo de la información para construir intervenciones públicas que manifiesten nuestro descontento histórico. Sabemos que el/los feminismo(s) se han complejizado en la actualidad; de ahí que su pluralidad a veces se articule y otras veces no. Los feminismos jóvenes de México, y otros países latinoamericanos, están cansados de la simulación de las instituciones educativas, de la familia y de Estado que discursivamente dicen tratar a las mujeres de manera equitativa y con igualdad de derechos, pero perpetúan machismos en los procesos burocráticos que revictimizan a las mujeres; las jóvenes están(mos) hartas de no sentirse(nos) seguras, de no disfrutar de su sexualidad y sus deseos de manera libre.

Las feministas jóvenes y sus antecesoras, como las que les antecedieron, han articulado sus luchas enfrentando nuevos desafíos en sus procesos de conformación; por ello, este escrito se suma a las exigencias de los feminismos actuales, reconoce que a pesar de los cambios y las esperanzas depositadas en un gobierno autonómado como no simulador y de transformación, sigue sin atender ni diseñar políticas de género que problematicen la aprobación del aborto a nivel nacional, y que con “pinzas” genera políticas públicas contra la violencia de género, que sigue perpetuando estigmatizaciones y estereotipos hacia el movimiento feminista. Escribimos y accionamos nuestra realidad mediante un recuento que visibiliza luchas de mujeres que han tejido colectividad. Como feministas, como académicas y activistas buscamos seguir construyendo juntas, y generar puentes de lucha que nos permita construir un mundo donde las mujeres podamos ser libres y vivir con dignidad.

<sup>35</sup> El 2 de abril de este año Ana Paola Jaramillo fue atacada en su domicilio en Nogales, Sonora, violada y asesinada por alguno que entró a su casa. Esto es terrible y pasa a diario. ¿Así nos cuidan? Desde que escribimos este artículo hasta ahora (2021), los feminicidios se han incrementado exponencialmente.

<sup>36</sup> Los *hackfeminismos* se presentan en la actualidad de manera emergente frente al uso de las redes sociales, las plataformas digitales y las nuevas tecnologías como parte de la incorporación de métodos novedosos para la organización de la lucha feminista actual que vale la pena mencionar. Este tipo de feminismos nos trae nuevos retos a las académicas y activistas feministas.



## #NoMeCuidanMeViolan: protesta feminista contra la violencia en México en tiempos de la 4T

*Mónica Inés Cejas  
y Kenia Salas*

“A mí no me cuida la policía,  
me cuidan mis amigas”.

AL GRITO DE “NO ME CUIDAN, MEVIOLAN” y “A mí no me cuida la policía, me cuidan mis amigas”, mujeres en México se movilizan tomando las calles y desplegando un activismo en redes sociales ante la violencia de género, en específico los feminicidios, violaciones y otras formas de violencia contra las mujeres.

Se trata de manifestaciones feministas con sus características contextuales y espaciales, que hacen visible los reclamos por justicia y erradicación de la violencia hacia las mujeres por medio de diversas prácticas culturales, consignas de rabia, rebeldía y la apropiación del cuerpo y el espacio, desplegando ejercicios políticos contrahegemónicos que dan cuenta de las disputas de poder y develan historias únicas del relato oficial sobre las condiciones de las mujeres en contextos subalternos.

Sus reclamos exhiben públicamente los mecanismos que operan perpetuando un orden violento, sus raíces, manifestaciones, expresiones, dinámicas como la impunidad y la corrupción en organismos y agentes estatales. Con esto exponen las profundas fisuras en el pacto ciudadano desde perspectivas feministas que nos interesa explorar, así como sus formas de activismo político. Producen entonces una lectura específica de los desafíos de “La Cuarta Transformación” (4T) que proponemos abordar en este texto mediante un análisis de sus acciones y la manera de manifestarla, recabada de fuentes periodísticas y de sus propias expresiones en las redes sociales, así como de la propia experiencia en alguna de las marchas.

En particular, retomamos la cuestión de si las mujeres somos o no ciudadanas plenas a partir del análisis de las exigencias de las feministas. La ciudadanía como concepto ha sido abordada desde diferentes perspectivas, incluso desde los estudios

feministas —éstos han complejizado su conceptualización al mostrar cómo las mujeres quedan excluidas como ciudadanas.<sup>1</sup> En esta propuesta, el concepto nos permite explorar acciones de mujeres que revelan falacias y limitantes de la condición ciudadana cuando se trata de mujeres en México. El texto se organiza de modo cronológico-descriptivo para ir hilando luego su análisis. Comenzamos entonces por las razones que detonaron el #NoMeCuidanMeViolan, para abordar luego las tensiones en el pacto ciudadano en las expresiones de activismo político de parte de las mujeres que lo visibilizan. Posteriormente presentamos sus demandas y las críticas a las respuestas del gobierno. En un final, que se quiere abierto a los sucesos que al momento de cerrar la escritura de este texto (marzo de 2020) aún se manifiestan en el escenario público, presentamos conclusiones preliminares.

## Indignación y movilización

El diez de julio de 2019, una mujer es obligada por dos policías a entrar a un hotel donde es abusada sexualmente.<sup>2</sup> El tres de agosto, otra joven es violada por dos oficiales de Seguridad Pública en una patrulla al regresar de una fiesta.<sup>3</sup> El ocho de agosto, un oficial abusa de una joven en el lugar donde ella realizaba su servicio social.<sup>4</sup> Estos

<sup>1</sup> Chantal Mouffe, *El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*, Barcelona, Paidós, 1999; Francesca Gargallo, “La justicia, las demandas de la ciudadanía y las frustraciones ante los derechos humanos de las mujeres”, en Irma Saucedo y Lucía Melgar (editoras), *¿Y Usted cree tener derechos? Acceso a la justicia de las mujeres mexicanas*, México, PUEG-UNAM, 2011, pp. 25-40; Ana De Miguel, “La situación de las mujeres en el espacio público”, en *Género y ciudadanía: un debate*, Adela García (editora), Barcelona, Icaria, 2004; Mónica Cejas, “Introducción: las paradojas de la ciudadanía desde la crítica feminista y los estudios de caso”, en Mónica Cejas (coord.), *Mujeres frente a las paradojas de la ciudadanía*, México, UAM-Xochimilco/Terracota, 2016, pp. 11-35; y Mónica Cejas y Ana Lau Jaiven (coordinadoras), *Mujeres y ciudadanía en México. Estudios de caso*, México, UAM-Xochimilco/Itaca/Conacyt, 2011.

<sup>2</sup> Redacción, “La Procuraduría detiene a dos policías acusados de violar a una joven en CDMX”, *Animal Político*, 12 de julio de 2019 [<https://www.animalpolitico.com/2019/07/detiene-policias-acusados-violar-mujer-cdmx/>]. Fecha de consulta: 20 de septiembre de 2019.

<sup>3</sup> Redacción, “Joven de 17 años denuncia a cuatro policías de CDMX por violación”, *Animal Político*, 6 de agosto de 2019 [<https://www.animalpolitico.com/2019/08/joven-denuncia-policias-cdmx-violacion/>]. Fecha de consulta: 10 de noviembre de 2019.

<sup>4</sup> Redacción, “Detienen a policía bancario por abuso sexual contra menor en CDMX; es el tercer caso en el año”, *Animal Político*, 9 de agosto de 2019 [<https://www.animalpolitico.com/2019/08/detienen-policia-abuso-sexual-menor-cdmx/>]. Fecha de consulta: 10 de noviembre de 2019.



casos causaron gran indignación en la Ciudad de México y dieron pie a la organización colectiva de un grupo de mujeres en el contexto del gobierno de la Cuarta Transformación,<sup>5</sup> en el poder desde el 1º de diciembre de 2018. Todo comenzó con una conversación en redes sociales bajo el *hashtag* #NoMeCuidanMeViolan. Por este medio, algunas feministas visibilizaron, además del reclamo por la filtración de datos personales de una de las víctimas en medios de comunicación, la violencia sexual ejercida por integrantes de la Secretaría de Seguridad Ciudadana (SSC), cuya función es, paradójicamente, la de “velar por la seguridad” de la ciudadanía. Como señala con sarcasmo la activista en la red social twitter Enea Salgado:

Vivo en un país donde asesinan 9 mujeres al día.  
Donde policías secuestran y violan a jovencitas, y continúan laborando como si nada.  
Donde subirte a un taxi es una ruleta rusa.  
Vivo en un país machista, misógino, donde gobiernos van y vienen y a las mujeres nos siguen matando.<sup>6</sup>

Días después, el 12 de agosto, un grupo de mujeres residentes en la Ciudad de México protestó en las inmediaciones de las oficinas de la SSC de la alcaldía Cuauhtémoc. De todas las edades, dejaron oír icónicas consignas como: “¿quién nos cuida de la policía?” y “cualquier violencia sexual por parte de un agente es tortura”. El secretario de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, Jesús Orta Martínez, tras percatarse de la protesta, se presentó ante los medios de comunicación. Al ser entrevistado, afirmó que dos policías implicados en uno de los casos que motivaban la manifestación aún permanecían en servicio. La reacción de las manifestantes no se hizo esperar y se expresó lanzándole diamantina (purpurina) rosa sobre el rostro.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> De acuerdo con el portal oficial del Gobierno de México, la expresión *Cuarta Transformación* hace referencia a tres procesos transformadores de la historia política de México que la actual administración considera relevantes. El primero es el movimiento de independencia; el segundo, la conformación de México como República; el tercero, el movimiento armado por el derecho a la tierra o Revolución mexicana. Su gestión sería entonces *la cuarta*, siendo su principal objetivo: lograr una democracia pacífica en la que se incluya a todas y todos, véase en página oficial del Gobierno de México [<https://www.gob.mx/gobierno>]. Fecha de consulta: 10 de noviembre del 2019.

<sup>6</sup> Enea Salgado [@Enea\_Salgado], Tweet, 10 de agosto de 2019 [[https://twitter.com/Enea\\_Salgado/status/1160206225193046018](https://twitter.com/Enea_Salgado/status/1160206225193046018)]. Fecha de consulta: 10 de noviembre de 2019.

<sup>7</sup> Hazel Zamora, “Protestan contra policías capitalinos que violaron y abusaron de dos adolescentes”, *Cimacnoticias*, 22 de agosto de 2019 [<https://cimacnoticias.com.mx/2019/08/22/protestan-contra-policias-capitalinos-que-violaron-y-abusaron-de-dos-adolescentes>]. Fecha de consulta: 10 de noviembre de 2019.



Redacción, “Por qué la diamantina es el nuevo símbolo de la lucha feminista”, *Nación 321*, 14 de agosto de 2019 [https://www.nacion321.com/ciudadanos/por-que-la-brillantina-es-el-nuevo-simbolo-de-la-lucha-feminista]. Fecha de consulta: 14 de diciembre de 2019.

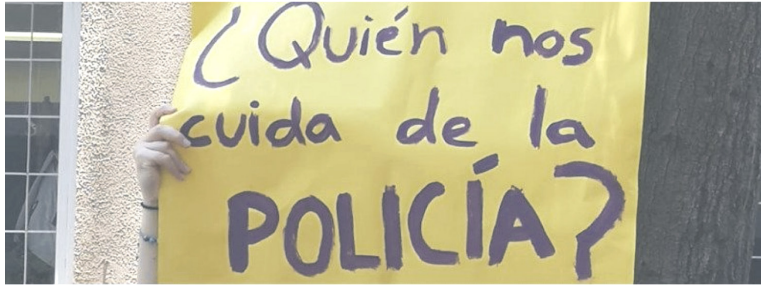
Posterior a este hecho, la manifestación continuó hasta la Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México, donde sus participantes exigieron hablar con la entonces Procuradora de Justicia,<sup>8</sup> Ernestina Godoy Ramos. Al no obtener respuesta, muchas de ellas realizaron pintas en las instalaciones y rompieron puertas de cristal.<sup>9</sup> Es posible observar, en uno de los registros audiovisuales del medio *AGENCIA EFE*,<sup>10</sup> las figuras de algunas mujeres encapuchadas manifestándose, pa-

<sup>8</sup> El 10 de enero de 2020 la Procuraduría General de Justicia (PGJ) de la Ciudad de México, se convierte en la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México. De esta manera, Ernestina Godoy, quien ocupara el puesto de Procuradora de la PGJ pasa a ser la Fiscal de la FGJ. Es importante resaltar que una de las prioridades, que planteó la Fiscal para esta nueva institución, fue la de dar continuidad a la atención a la violencia contra las mujeres y que se actúe con “perspectiva de género e investigue con profesionalismo y rigor científico”, véase Rafael Montes e Iván Ramírez, “¡Adiós, PGJ! Fiscalía General inicia labores en Cdmx”, *Milenio*, 10 de enero de 2020 [https://www.milenio.com/policia/en-cdmx-fiscalia-general-de-justicia-inicia-funciones]. Fecha de consulta: 14 de diciembre de 2019.

<sup>9</sup> Hazel Zamora, “Protestan contra policías capitalinos...”, *op. cit.*

<sup>10</sup> Recuperado de https://www.youtube.com/watch?v=43vTt1YhuFE&t=4s]. Fecha de consulta: 2 de enero de 2020.

teando puertas, otras cargando mobiliario pesado y gritando consignas que exigían justicia. Con rabia encarnada desplegaron una fuerza colosal, poco apreciada en las mujeres. Mostraron actitudes que si bien suelen ser aplaudidas en los varones, son rápidamente condenadas en las mujeres, pues el abandono de la feminidad y de la exaltación de sus valores, modelo impregnado de esencialismos, conlleva el desafío de asumirnos como sujetas políticas, pensantes y actuantes.<sup>11</sup>



## FUE PROTESTA NO PROVOCACIÓN



Redacción, "Por qué la diamantina es el nuevo símbolo de la lucha...", *op. cit.*

### Pacto ciudadano en tensión

Sostenemos que el movimiento #NoMeCuidanMeViolan expuso las fisuras existentes en el pacto ciudadano al confrontar al relato oficial sobre las condiciones de

<sup>11</sup> Margarita Pisano, *El triunfo de la masculinidad*, Chile, Fem-e-libros/creatividad feminista, 2014.

las mujeres que exalta una mayor equidad. Lo desestabilizan, develando la aparente inclusión, haciendo visibles los vericuetos de un discurso que finalmente privilegia un consenso —y sus intereses— androcéntrico y heteropatriarcal (“el club de varones” constituido por individuos masculinos o no, que resulta muchas veces y además, racista y clasista). En sus acciones de protestas van a exponer otras formas posibles de hacer política, manifestándose como sujetos de enunciación en la delimitación del campo de conflictos que pueden entrar en el juego del pluralismo político que implica un régimen democrático.<sup>12</sup>

Es entonces pertinente retomar la pregunta que se plantea la feminista Lucía Melgar Palacios (2019): *¿es México un país sin ciudadanas?*, formulada después de que la autora analizara el lugar de las mujeres en el discurso del Primer Informe de Gobierno de la Cuarta Transformación.<sup>13</sup>

Eludidas, olvidadas o marginadas del discurso presidencial [...] *pese a que* las mujeres mexicanas enfrentan algunos de los problemas más graves del país sin esperar alguna salvación milagrosa que, lo saben más que nunca, ni existe ni va a llegar. Si en el sexenio anterior la política de género brillaba sólo en documentos oficiales, en éste ni siquiera se toma en cuenta.<sup>14</sup>

Después de la protesta a las afueras de la FGR de la Ciudad de México, y al difundirse ampliamente en los medios de comunicación imágenes sobre las intervenciones con grafiti de las paredes del edificio, los cristales rotos de las puertas de ingreso y la acción de arrojar brillantina rosa al rostro del secretario de Seguridad Ciudadana de la CDMX, la lectura oficial del gobierno de la 4T, encabezado en la Ciudad de México por la jefa de gobierno Claudia Sheinbaum, siguió el curso de administraciones anteriores y, en general, el de la política sexual patriarcal, es decir, el de las interpretaciones erróneas sobre la condición de las mujeres y nuestras rebeldías,<sup>15</sup> se trató de *provocaciones*. La jefa de gobierno sostuvo, en conferencia de prensa: “No vamos a caer en ninguna provocación. Esto fue una provocación, querían que el gobierno usara métodos violentos iguales a los que *ellos* [aludiendo a anteriores administraciones]

<sup>12</sup> Jacques Rancière, *El desacuerdo. Política y filosofía*, Buenos Aires, Nueva Visión, 1996.

<sup>13</sup> 1 de septiembre de 2019, por el presidente Andrés Manuel López Obrador. Recuperado de [<https://lopezobrador.org.mx/2019/09/01/primer-informe-de-gobierno/>]. Fecha de consulta: 2 de enero de 2020.

<sup>14</sup> Lucía Melgar, “¿Un país sin ciudadanas?”, *Cimacnoticias*, 5 de septiembre de 2019 [<https://cimacnoticias.com.mx/2019/09/05/un-pais-sin-ciudadanas>]. Fecha de consulta: 20 de enero de 2020.

<sup>15</sup> Margarita Pisano, *El triunfo de la masculinidad*, Chile, Fem-e-libros/creatividad feminista, 2004.

usaron y nosotros por ningún motivo vamos a caer en provocaciones”.<sup>16</sup> Provocaciones a la autoridad para que actuase con violencia, una violencia pública por lo expuesta. No estaban reconociendo que se trataba de reclamos por las violencias sufridas de parte de quienes deben garantizar “la seguridad de la inviolabilidad de su cuerpo [de las mujeres], por ende, de su libertad”<sup>17</sup> y que se expresaba violentamente por la falta de atención a sus demandas, incluyendo la impunidad.

Por su parte, la procuradora de Justicia de la Ciudad de México, Ernestina Godoy, informó que se abrirían carpetas de investigación por los daños causados a bienes públicos.<sup>18</sup> La réplica de las activistas feministas fue contundente, sus argumentos circularon principalmente en twitter mediante el hashtag #NoMeCuidanMeViolan: “¿A la policía le causa más indignación la brillantina y las paredes rayadas que nuestra seguridad y nuestros cuerpos vulnerados? Sí, por eso gritamos, corremos, nos desplegamos. A mí me cuidan mis amigas, no la policía. #NoMeCuidanMeViolan”.<sup>19</sup>

Rechazaban la respuesta oficial, así como la atención mediática al daño del mobiliario y a la acción de tirar brillantina, pues ignoraban y sustituían como eje central de su respuesta las causas y demandas de la manifestación por una condena a las conductas de las mujeres, como lo manifestaba la activista Arely Torres-Miranda:

[...] lo que ahora les ofende y consideran agresión es un puñado de glitter (brillantina), pintura sobre las paredes y una puerta rota. Las prioridades en este país parecen estar muy claras y es obvio que las mujeres solamente les importamos cuando hay que adornarse y levantarse el cuello en eventos políticamente correctos. Pusilánimes e hipócritas.<sup>20</sup>

<sup>16</sup> Jonás López, “No caeremos en provocaciones: Sheinbaum sobre protesta de mujeres”, *Excélsior*, 12 de diciembre de 2019 [https://www.excelsior.com.mx/comunidad/no-caeremos-en-provocaciones-sheinbaum-sobre-protesta-de-mujeres/1330009]. Fecha de consulta: 20 de enero de 2020.

<sup>17</sup> Francesca Gargallo, “La justicia, las demandas de la ciudadanía y las frustraciones ante los derechos humanos de las mujeres”, en Irma Saucedo y Lucía Melgar (editoras), *¿Y Usted cree tener derechos? Acceso a la justicia de las mujeres mexicanas*, *op. cit.*, pp. 25-40.

<sup>18</sup> Jonás López, “No caeremos en provocaciones...”, *op. cit.*

<sup>19</sup> Itzel Maya [@ytzmaya], Tweet, 12 de agosto de 2019 [https://twitter.com/Enea\_Salgado/status/1160206225193046018]. Fecha de consulta: 10 de noviembre de 2019.

<sup>20</sup> Arely Torres-Miranda, “No te equivoques, Claudia”, *Astrolabio*, 13 de agosto de 2019 [https://www.astrolabio.com.mx/no-te-equivoques-claudia/]. Fecha de consulta: 20 de enero de 2020.

## **Cuestionar el pacto ciudadano: 16 de agosto, día de diamantina y pintas en monumentos**

Ante tales hechos, el 16 de agosto de 2019, a través de redes sociales se convocó a una marcha nacional, en la cual participaron mujeres y colectivas feministas de las principales ciudades de los estados de Nuevo León, Puebla, Michoacán, Querétaro, Veracruz, San Luis Potosí, Sinaloa, Coahuila, Chiapas, y Oaxaca.<sup>21</sup> El símbolo de la organización de estas marchas fue la diamantina que servía en las convocatorias para resaltar carteles.



Redacción, "Por qué la diamantina es el nuevo símbolo de la lucha...", *op. cit.*

<sup>21</sup> Recuperado de [[https://twitter.com/analuzsaso/status/1162109219765665792?ref\\_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etweetembed%7Ctwterm%5E1162109219765665792&ref\\_url=https%3A%2F%2Fwww.excelsior.com.mx%2Fnacional%2Fbrillanteada-nacional-nomecuidanmeviolan%2F1330823](https://twitter.com/analuzsaso/status/1162109219765665792?ref_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etweetembed%7Ctwterm%5E1162109219765665792&ref_url=https%3A%2F%2Fwww.excelsior.com.mx%2Fnacional%2Fbrillanteada-nacional-nomecuidanmeviolan%2F1330823)]. Fecha de consulta: 3 de febrero de 2019.

En la Ciudad de México, el recorrido inició en la Glorieta de Insurgentes. Aquí es importante comentar que esta fue una marcha en la que participé (Kenia).<sup>22</sup> La mayoría de las asistentes eran mujeres jóvenes. Me fue posible identificar a diferentes colectivos de mujeres que llegaban con sus rostros y cabellos pintados de purpura entonando consignas de algunas facultades de la Universidad Nacional Autónoma de México, de madres feministas, de familiares de víctimas de feminicidio<sup>23</sup> y de agrupaciones radicales y separatistas —estas últimas opuestas a la participación de hombres en la manifestación—. Antes de iniciar la marcha, se leyeron pronunciamientos, se entonaron canciones al compás de tambores y se recitó poesía. Ya en camino, en el ambiente imperaba el malestar generalizado, el hartazgo, la rabia. En las pancartas podía leerse: “si algún día no vuelvo a casa, no prendas velas, prende barricadas (sic.)”, “exigir justicia no es provocación” y “me cuidan mis amigas, no la policía”. Al finalizar la protesta, colectivas feministas realizaron intervenciones en la columna de la Independencia popularmente conocida como “Ángel de la Independencia”<sup>24</sup> y al que ellas llamaron por otra de sus denominaciones: “Victoria alada”,<sup>25</sup> pintando

<sup>22</sup> Escribo este texto primordialmente desde mi experiencia como activista lesbofeminista de la Ciudad de México.

<sup>23</sup> Diana Russell y Jane Caputi sostienen que: “[...] una gran cantidad de formas de abuso verbal y físico: como violación, tortura, esclavitud sexual (particularmente la prostitución), incesto y abuso sexual infantil extra familiar, maltrato físico y emocional, hostigamiento sexual, mutilación genital, operaciones ginecológicas innecesarias, heterosexualidad forzada, esterilización forzada, maternidad forzada, psicocirugía, negación de alimentos a las mujeres en algunas culturas, cirugía cosmética y otras mutilaciones en nombre de la belleza. Siempre que estas formas de terrorismo resulten en la muerte son femicidios”, véase Jane Caputi y Diana Russell, “Femicidio: sexismo terrorista contra las mujeres”, en *Femicidio. La política del asesinato de las mujeres*, Diana Russell y Jill Radford (coordinadoras), México, CEIICH, 1992, pp. 57-58.

<sup>24</sup> El Ángel de la Independencia es un monumento, ubicado en Paseo de la Reforma, inaugurado en 1910 por el entonces presidente de México Porfirio Díaz para conmemorar el Centenario de la Independencia de México, este recinto contiene las urnas de algunos de los considerados héroes de independencia como Miguel Hidalgo, Ignacio Allende, Andrés Quintana Roo, Juan Aldama, José María Morelos, Mariano Jiménez, Xavier Mina, Mariano Matamoros, Vicente Guerrero, Nicolás Bravo y Guadalupe Victoria y los restos de sólo una mujer, Leona Vicario.

<sup>25</sup> “Aunque en el monumento Hidalgo es consagrado como “padre de la patria” y se lo pensó como figura fundamental, es una figura femenina, “la Victoria alada” que desciende a coronar a los héroes —figura de moda en Europa como símbolo de la libertad e inspirado en la Victoria de Samotracia y la pintura de Eugène Delacroix *La liberté guidant le Peuple* que representa a la Marianne, figura de mujer guiando al pueblo durante la Revolución Francesa—, la patria liberada— “la Patria y la Razón triunfantes”, regenerizada popularmente como “el” Ángel, la representación condensada de la nación, su epítome.”, véase Mónica Cejas, “De monumentos y naciones: reflexiones en torno

frases sobre el monumento, y colocando también pañuelos verdes (símbolo de la lucha por el aborto en América Latina) en cuatro de las cinco figuras femeninas ubicadas en las esquinas del basamento. Fue esta marcha la que dio inicio a las intervenciones (pintas, pegatinas, etc.) a monumentos de la Ciudad de México. Simbólicamente se quiere imprimir esa rabia y frustración en los “lieux de mémoire” de la nación donde “los que escriben, los que hablan y sobre los que se habla son hombres y resulta tan naturalizado su carácter de protagonistas *per se* de la memoria social expresada en artefactos y de una memoria histórica determinada por prioridades masculinas, que cuesta el ejercicio de colocar o imaginar a sujetos femeninos en el lugar de la enunciación...”,<sup>26</sup> a no ser que se los tome por asalto y se imprima sobre ellos una experiencia histórica concreta y propia a modo de apropiación simbólica –no sólo para reivindicar lo en él representado sino para contestarlo– como medio de “habitar” un relato nacional que invisibiliza. Y esto mediante la palabra pintada con colores que aluden a las luchas feministas y con pañuelos verdes que se pusieron en las estatuas con figuras de mujer de estilo neoclásico que aluden a conceptos abstractos de la Historia como la Patria, la Ley, la Justicia, la Paz y la Guerra.

Esta acción resulta importante, pues dichas figuras exaltan atributos sexualizados en el cuerpo de la mujer, dejando en claro que están encerradas en la categoría de sexo.<sup>27</sup> Evidencian también la desconfianza hacia las mujeres como figuras “reales”, “es por eso que se fragmenta el cuerpo femenino y sus atributos en una operación que además lo esencializa y con esto quita toda la posibilidad de reconocer a un sujeto actuante, definido, con historia”.<sup>28</sup> Al vestirlas con pañuelos verdes, las feministas producen el efecto de dotarlas de atributos de seres sociales con historia, una historia en particular de la lucha de las mujeres, inscribiéndola así en la representación del relato nacional, contraponiéndose al discurso masculino que cosifica nuestros cuerpos.

De acuerdo con el Código Penal, las pintas sobre monumentos históricos se clasifican como daños a propiedad ajena con una pena de cinco a diez años en prisión,<sup>29</sup>

---

a los significados de género en monumentos de la ciudad de México”, en Luz Ochoa Maceira y Lucía Velasco Rayas (eds.), *Subversiones. Memoria social y género. Ataduras y reflexiones*, México, INAH, 2011, p. 183.

<sup>26</sup> *Ibid.*, p. 168.

<sup>27</sup> Monique Wittig, *El pensamiento heterosexual y otros ensayos*, Barcelona, Egales, 2006.

<sup>28</sup> Mónica Cejas, “De monumentos y naciones...”, *Op. cit.*, p. 168.

<sup>29</sup> Kevin Ruiz y Eduardo Hernández, “Procuraduría abre investigación por daños al Ángel de la Independencia”, *El Universal*, 18 de agosto de 2019 [<https://www.eluniversal.com.mx/metropoli/cdmx/procuraduria-abre-investigacion-por-danos-al-angel-de-la-independencia>]. Fecha de consulta: 20 de enero de 2020.



basándose en él, el secretario de Seguridad Ciudadana, Jesús Orta Martínez, sentenció que abriría carpetas por los daños a la columna de la Independencia. La colectiva independiente *Restauradoras con Glitter (@RGlittermx)*, integrada por 547 mujeres arquitectas, historiadoras, historiadoras del arte, arqueólogas y expertas en trabajos de conservación y restauración del patrimonio<sup>30</sup> respondió al respecto:

La manifestación reciente ha sido un grito desesperado en contra de una situación de violencia sistémica y normalizada hacia las mujeres dentro de nuestra sociedad, la cual no ha sido atendida ni eficaz ni resolutivamente por las autoridades para garantizar nuestra seguridad. La cobertura mediática en general ha preferido enfatizar el efecto visual de las pintas en lugar de enfocarse en lo verdaderamente importante: los centenares de casos de violaciones y feminicidios que no deberían haber ocurrido jamás, y que alarmantemente aumentan todos los días. Las pintas son un mero síntoma de la violencia desorbitada en que vivimos, y como tal deberían socializarse por los medios para promover la atención del problema de fondo.<sup>31</sup>

Las razones por las que las feministas estamparon en la superficie del monumento frases como “México feminicida”, “asesinos”, “la patria mata”, “con nosotras no se juega”, “amigas, se va a caer”, son, según ellas mismas, acciones que resultan en una forma de visibilizar la falta de atención del Estado (en específico de la actual administración) y de la sociedad en general, a la violencia sistémica que se ejerce sobre los cuerpos de las mujeres. Aunque también son acciones para resignificar los monumentos a partir de su apropiación, como afirman Restauradoras con Glitter al argumentar que los monumentos “no son piedras muertas sino monumentos vivos, que cuentan una historia y pueden contar también las violencias que en ellos se estampan”.<sup>32</sup> Por esta razón, cuando las mujeres atacan los monumentos, no están haciendo una acción espontánea y momentánea, ésta deviene de una conciencia

<sup>30</sup> Karla Sánchez, “Entrevista a Restauradoras con Glitter: Queremos que exista un registro minucioso del miedo, enojo e indignación”, *Letras Libres*, 27 de agosto de 2019 [https://www.letraslibres.com/mexico/arte/entrevista-restauradoras-glitter-queremos-que-exista-un-registro-minucioso-del-miedo-enojo-e-indignacion]. Fecha de consulta: 20 de enero de 2020.

<sup>31</sup> Redacción, “Restauradoras toman postura frente a las pintas en el Ángel durante la marcha #NoMeCuidanMeViolan”, *Código*, 22 de agosto de 2019 [https://revistacodigo.com/arquitectura/restauradoras-glitter-carta/]. Fecha de consulta: 14 de diciembre de 2019.

<sup>32</sup> Lucía Melgar, “Resignificaciones del espacio público”, *Cimacnoticias*, 12 de diciembre de 2019 [https://cimacnoticias.com.mx/2019/12/12/resignificaciones-del-espacio-publico]. Fecha de consulta: 20 de enero de 2020.

colectiva en la que se mezclan la rabia y la demanda de su reconocimiento como agentes ciudadanos, pues la ciudadanía “cobra expresión en los movimientos sociales, en la exigencia de recursos y poder para ejercer nuestros derechos”.<sup>33</sup>

Por otra parte, es importante destacar que estas intervenciones son una práctica cultural que vislumbra rupturas, resignificaciones y posibilidades de cambio, que muestra los vínculos entre mujeres, sus sentires. Aquí las emociones cobran un sentido diferente, pues rechazan la racionalidad –valor patriarcal–, para manifestarse por medio del enojo, la rabia y los afectos, es decir, el movimiento #NoMeCuidanMeViolan se constituye con mujeres implicadas en ellas mismas, teniendo en cuenta que la implicación es el factor constructivo inherente del actuar, pensar y sentir.<sup>34</sup>

### **Demandas a la Cuarta Transformación y críticas a sus respuestas**

Respecto a las demandas que motivaron esta manifestación y las acciones de la 4T para atenderlas, dichas exigencias se expusieron en un pliego petitorio el 16 de agosto que circuló principalmente en la red social Twitter y son las siguientes:

1. Decretar la Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres (AVGM)<sup>35</sup> para la CDMX y todo México.<sup>36</sup>

<sup>33</sup> Alma Rosa Sánchez, “Ciudadanía plena de las mujeres: un proceso en construcción”, *Itinerario de las miradas*, núm. 1, México, 2012, p. 18.

<sup>34</sup> Agnes Heller, *Teoría de los sentimientos*, Barcelona, Editorial Fontamara, 1980.

<sup>35</sup> La Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres (AVGM) es un mecanismo de protección para mujeres y niñas, promulgada y publicada en el 2007 como parte de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. Esta alerta “establece que ante indicios de violencia que atenten contra la vida, la libertad, la integridad y seguridad de las mujeres en una entidad y con la preocupación social al respecto, las organizaciones civiles y los órganos autónomos de gobierno (como las comisiones estatales y nacionales de derechos humanos) pueden solicitar la intervención de la autoridad federal... [con la finalidad de] desplegar un conjunto de acciones gubernamentales de emergencia para enfrentar y erradicar esta violencia, investigando la problemática en la zona indicada, garantizando la seguridad de las mujeres”, véanse Juan Carlos Contreras (coordinador), *Violencia contra las mujeres en el Estado de México. Informe de impacto psicosocial del feminicidio de Nadia Alejandra Mucíño Márquez*, México, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos A.C., 2012, p.52.

<sup>36</sup> La declaratoria de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres (AVGM) es un mecanismo que se pone en marcha ante indicios de acciones que atenten contra la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de las mujeres en alguna entidad, para así desplegar un conjunto de acciones gubernamentales.

2. Sanción a los actos de filtración de información.
3. Enjuiciar a los culpables de los delitos.
4. Acciones de reparación y no repetición.
5. No criminalización de la protesta social.
6. Garantías de seguridad para que las mujeres puedan transitar de manera libre y segura.<sup>37</sup>
7. Protocolo estricto en el reclutamiento de cuerpos policiales.
8. Investigación de abusos sexuales previos por parte de miembros del cuerpo policiaco.<sup>38</sup>
9. Que fuerzas militares no se encuentren a cargo de la seguridad pública.
10. Transparentar el trabajo del cuerpo judicial.
11. Prevenir la violencia de género en todas las instituciones gubernamentales de la CDMX.
12. Participación social y política de las mujeres en estrategias vs violencia.
13. Disculpa histórica por los agravios cometidos en contra de los Derechos Humanos de las mujeres.

Prácticamente todas las demandas están relacionadas a los diferentes ámbitos y tipos de violencia contra las mujeres que ya están tipificados en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV), publicada en 2007. Es decir, si bien el Estado promulgó esta ley (en gran parte por la presión internacional y ante la pandemia de feminicidios),<sup>39</sup> el que estas demandas no hayan sido

---

mentales de emergencia que enfrenten y erradiquen dicha violencia, para lo cual se debe investigar la zona afectada, con el fin de garantizar la seguridad de las mujeres, véanse Juan Carlos Contreras (coordinador), *Violencia contra las mujeres en el Estado de México... op. cit.*

<sup>37</sup> En este sentido, esta demanda en particular es entendida como violencia comunitaria, es un impedimento al ejercicio de los derechos de las mujeres y está tipificada dentro de la LGAMVLV en el Cap. III, art. 16 como “los actos individuales o colectivos que transgreden derechos fundamentales de las mujeres y propician su denigración, discriminación, marginación o exclusión en el ámbito público”.

<sup>38</sup> Esta demanda compete a la violencia sexual claramente tipificada en la misma (LGAMVLV, Art. 6) pero con la agravante de ser causada directamente por el Estado, véase en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de México, 2007.

<sup>39</sup> En México actualmente se estima, con base en información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), que 10 mujeres son asesinadas a diario, véase David Vela, “10 mujeres son asesinadas cada día en México; 312 son víctimas de un delito”, *El Financiero*, 25 de agosto de 2019 [<https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/al-dia-312-mujeres-son-victimas-de-un-delito-en-mexico-10-son-asesinadas>]. Fecha de consulta: 10 de noviembre de 2019.

atendidas, o lo sean de modo parcial y que la violencia de género se mantenga como fenómeno social rampante, demuestra la falta de garantías de derechos, se trata entonces de una ciudadanía nominal.

Después de la manifestación del 16 de agosto, la jefa de gobierno de la Ciudad de México, Claudia Sheinbaum, programó una serie de reuniones con agrupaciones feministas para tratar los puntos antes mencionados.<sup>40</sup> Lo más enriquecedor de estas reuniones fue el cese a las carpetas de investigación hacia algunas de las manifestantes, así como la disculpa que ella misma hizo pública por utilizar la palabra “provocación”. También anunció la puesta en marcha de un “Plan de acciones para atender la violencia contra las mujeres”, presentado el 28 de agosto, y que se ejecutaría desde septiembre del mismo año. El plan contiene cinco ejes de acción: 1) *Transporte público*, en el que existen acciones como el *botón de auxilio* vinculado al Centro de Comando, Control, Cómputo, Comunicaciones y Contacto Ciudadano de la Ciudad de México (C5)<sup>41</sup> y policías en taxis, además del reforzamiento de la seguridad en los espacios públicos e iluminación en las afueras de las estaciones del metro; 2) *Senderos seguros: camina libre, camina segura*, en donde se pretende mejorar la iluminación de banquetas, programar botones de auxilio y colocar cámaras de seguridad en los tramos viales que han sido detectados como de alto riesgo para las mujeres; 3) *Seguridad y justicia*, a partir de la puesta en funcionamiento de seis nuevas agencias del Ministerio Público (MP) para mujeres, la formación integral de policías y agentes del MP, la realización de una auditoría social de procesos de seguridad y justicia; la atención de víctimas en agencias del MP por especialistas mujeres; la posibilidad de hacer denuncias de manera digital sin referendo presencial; la atención de violencia en internet y la promulgación de Ley de banco de ADN; 4) *Atención a víctimas*, a partir del fortalecimiento de las Unidades Territoriales de Prevención y Atención a la Violencia.<sup>42</sup>

La lectura crítica que feministas hicieron de este Plan de Acciones devela la falta de “originalidad” de la propuesta. La activista y coordinadora de *Las Constituyentes*

<sup>40</sup> Jorge Almazán y Selene Flores, “Sheinbaum se disculpa y perdona: los actos vandálicos en protestas”, en *Milenio*, 19 de agosto de 2019 [<https://www.milenio.com/politica/comunidad/claudia-sheinbaum-disculpa-perdona-actos-protestas-feministas>]. Fecha de consulta: 22 de diciembre de 2019.

<sup>41</sup> Recuperado de [<https://www.c5.cdmx.gob.mx/>]. Fecha de consulta: 10 de noviembre de 2019.

<sup>42</sup> Redacción, “Plan de acciones inmediatas de atención a la violencia contra las mujeres”, *Voces Feministas*, 30 de agosto de 2019 [<https://vocesfeministas.mx/plan-de-acciones-inmediatas-de-atencion-a-la-violencia-contra-las-mujeres/>]. Fecha de consulta: 16 de diciembre de 2019.

*Feministas de la Ciudad de México*,<sup>43</sup> Yndira Sandoval Sánchez, argumentó en una entrevista para *Voces Feministas*, realizada el 29 de agosto de 2019, que éstas son acciones repetidas de administraciones pasadas, como las dirigidas a atender la violencia hacia las mujeres en el transporte público, pues en el metro y microbús ya se cuenta con la señalización y separación de vagones y secciones exclusivas para mujeres para evitar el acoso sexual. La activista manifestaba que aunque prudentes, estas acciones son insuficientes, ya que se excluyen las causas estructurales de la violencia hacia mujeres.<sup>44</sup>

### La agenda de género de la Cuarta Transformación

Cabría preguntarse, como lo hace la socióloga Julia Monárrez,<sup>45</sup> si es posible pensar la transición (de un régimen a otro) como una continuidad en distintos registros antes que como la ruptura con la que con frecuencia se presenta. Esto se desprende al focalizar la agenda de género de la 4T,<sup>46</sup> caracterizada por fórmulas ya utilizadas en otras gestiones, poco funcionales y negacionistas de la condición de las mujeres en México. ¿Dónde y cómo se expresa entonces la *transformación* de la condición de las mujeres en México ante un estado que, como ellas gritan y pintan con rabia, es de emergencia?

El 25 de noviembre de 2019 durante la conmemoración del Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, la administración de la 4T, mediante las ruedas de prensa —popularizadas como “mañaneras”— que el poder

---

<sup>43</sup> Organización plural de mujeres que “propone incidir de manera efectiva en la elaboración de los contenidos y sentido de la Constitución de la CDMX y en el proceso de armonización del marco jurídico de la misma, con visión crítica de género, respetuosa de las diferencias e irreverente con las desigualdades”, véase en [<https://lasconstituyentescdmx.org/quienes-somos/>]. Fecha de consulta: 2 de febrero de 2020).

<sup>44</sup> Redacción, “Plan de acciones inmediatas de atención a la violencia contra las mujeres”, *Voces Feministas*, 30 de agosto de 2019 [<https://vocesfeministas.mx/plan-de-acciones-inmediatas-de-atencion-a-la-violencia-contra-las-mujeres/>]. Fecha de consulta: 16 de diciembre del 2019.

<sup>45</sup> Monárrez retoma esta pregunta de Alejandro Castillejo Cuéllar, véase Julia Monárrez, “México entre fractura y continuidad”, *La verdad, periodismo de investigación*, 5 de septiembre de 2019 [<https://laverdadjuarez.com/index.php/2019/09/05/mexico-entre-la-fractura-y-la-continuidad/?fbclid=IwAR0-KVBoHzPIEuHMhek9107cvjPm3QXHWd9HqYscHBVqfCFUh-FwWowAAQg>]. Fecha de consulta: 10 de diciembre de 2019.

<sup>46</sup>

Ejecutivo protagoniza, presentó su plan nacional para atender algunas de las demandas del movimiento #NoMeCuidanMeViolan. Al abordar el tema de seguridad, la secretaria Alicia Leal Puerta, directora general de Protección Integral en la Unidad de apoyo al Sistema de Justicia de la Secretaría de Gobernación (Segob), afirmó que se estaba consolidando, por medio del programa *Puerta Violeta*, la integración de los centros de justicia, los centros de refugio para mujeres y las fiscalías especializadas “para garantizar que las mujeres lleguen a cualquier puerta y en esa puerta se encuentren con apoyos reales y efectivos para evitar que sean asesinadas o nuevamente violentadas”.<sup>47</sup>

*Puerta Violeta* es una estrategia realizada por el gobierno desde el 15 de noviembre de 2019 como resultado de la crítica feminista en razón del decreto presidencial del 5 de febrero de 2019, por el que se disponía que no se destinarían fondos del presupuesto nacional a organizaciones de la sociedad civil, suspendiendo así, entre otras, la convocatoria para otorgar recursos a refugios de atención a mujeres víctimas de violencia de género. Esta medida fue severamente criticada por diversos colectivos feministas: “[el presidente] en su afán de destruir el pasado neoliberal, ha echado por la borda programas y políticas públicas que fueron producto de las demandas de la sociedad civil organizada en conjunción con regímenes anteriores”.<sup>48</sup> Debido a esto, el Ejecutivo dio marcha atrás a la suspensión de la convocatoria para la asignación de subsidios de Servicios de Refugio 2019 y días después anunció la ejecución a nivel federal de un modelo de la ONG “Puerta Violeta”.<sup>49</sup>

Roxana D’Escobar, la fundadora de Mujer Contemporánea, el primer refugio para mujeres en Aguascalientes, afirmó que esta estrategia no es novedosa, ni sustituye lo que hacen las organizaciones civiles, de hecho, es un programa que ya se ha planteado desde gobiernos anteriores en los Centros de Justicia para las Mujeres:

Desde 2010 existen estos Centros, implementados por la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (Conavim). Actualmente son más de 40, aunque no todos tienen casa de transición, y están definidos como: “la con-

<sup>47</sup> Recuperado de [<https://presidente.gob.mx/25-11-19-version-estenografica-de-la-conferencia-de-prensa-matutina-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador/>]. Fecha de consulta: 5 de febrero de 2019.

<sup>48</sup> Lucía Melgar, en Julia Monárrez, “México entre fractura y continuidad...”, *op. cit.*

<sup>49</sup> Itxaro Arteta, “Qué pasó con los refugios para mujeres que recibieron dinero del gobierno”, *Animal Político*, 7 de diciembre de 2019 [<https://www.animalpolitico.com/2019/12/refugios-mujeres-recursos-gobierno-federal/>]. Fecha de consulta: 12 de diciembre de 2019.

centración de instancias gubernamentales, del poder judicial y Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) que brindan servicios de manera interdisciplinaria, secuencial, interinstitucional, coordinada y especializada a mujeres víctimas de violencia, sus hijas e hijos bajo un mismo techo, con la finalidad de garantizarles el acceso a la justicia y a encontrar conjuntamente un proceso de redignificación”.<sup>50</sup>

Por otro lado, la directora de la Red de Refugios, Wendy Figueroa, deja ver que la diferencia entre los refugios y los centros *Puerta Violeta* es *únicamente* el proceso de denuncia de las víctimas. Al parecer se trata, como ella lo afirma, de un intento por centralizar las atenciones a víctimas de violencia de género, a lo que la Red de Refugios se niega “por la falta de confianza en las instituciones de seguridad y justicia. Además, según datos de la red, el 15% de mujeres atendidas el *último* año eran pareja de un policía o militar”.<sup>51</sup>

Sobre las medidas de la 4T para que la atención a mujeres víctimas de violencia por parte de servidoras y servidores públicos, en la mencionada conferencia el secretario de Seguridad y Protección Ciudadana, Alfonso Durazo Montaña, manifestó que desde la Secretaría, a nivel federal, se impulsa la profesionalización con perspectiva de género a partir de un programa de capacitación “particularmente intenso”. En el caso específico de los municipios, se estaban formando grupos especializados en género con expertos en prevención, protección y atención profesional de los delitos cometidos contra mujeres y niñas. En tanto, la titular de La Fiscalía Especializada en Materia de Derechos Humanos, Sara Irene Herrería Guerra, presentó un proyecto de colaboración entre procuradurías y fiscalías locales con el fin de transversalizar la perspectiva de género en esas dependencias por medio de:

[...] la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia en la que se seguirán los acuerdos, como los criterios para el registro de feminicidios, la revisión de los tipos penales en materia de violencia de género que permitan crear protocolos homologados de investigación y analizar el diseño de nuevas medidas en materia de protección a víctimas y asesoría jurídica, la atención de denuncias de hechos relacionados con hostigamiento o acoso sexual con base en criterios de debida diligencia, derechos humanos, integridad y perspectiva de género.<sup>52</sup>

---

<sup>50</sup> *Idem.*

<sup>51</sup> *Idem.*

<sup>52</sup> Recuperado [<https://presidente.gob.mx/25-11-19-version-estenografica-de-la-conferencia-de-prensa-matutina-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador/>]. Fecha de consulta: 5 de febrero de 2019.

Al respecto, la abogada feminista Andrea Medina comentó sobre las contradicciones que se manifiestan a la hora de poner en operación la legislación cuando se atienden casos de violencia hacia las mujeres, pues si bien existe “una nueva legislación que habla de perspectiva de género y de derechos humanos, el personal que la opera no ha tenido una formación al respecto, entonces va a operar conforme a sus criterios”,<sup>53</sup> esto con base en el estudio “No es Justicia”, publicado el 19 de febrero de 2019, por la Red por la Ciudadanización de la Justicia a la que Medina pertenece. El estudio muestra que, en más de 100 sentencias emitidas en ocho estados del país, 85% no cuenta con perspectiva de género. Resultados contundentes que revelan cómo las capacitaciones con perspectiva de género, protocolo que caracteriza a administraciones pasadas, son ineficientes. En cuanto al reclutamiento de cuerpos de seguridad, Medina también señala la inexistencia de protocolos estrictos con:

[...] herramientas especializadas para conocer bien el perfil de quién va a ser contratado y [posteriormente] iniciar en una educación con una perspectiva de género transversal, es decir, que todas las materias que cursan sean enseñadas con esa visión [...] [De hecho] al revisar los 14 requisitos que debe reunir quien desee ingresar a la policía, establecidos en la *Gaceta Oficial* el 13 de febrero del 2019, no se encontró ninguno relacionado con capacitación en materia de género.<sup>54</sup>

Sumado a esto, no se considera que muchas veces son los mismos servidores públicos los que ejecutan los delitos, como las violaciones por parte de elementos de seguridad pública denunciadas por el movimiento de mujeres #NoMeCuidanMeViolan. De modo que las autoridades no tienen una postura clara sobre la violencia hacia las mujeres y el feminismo pues están directamente implicados en la cultura patriarcal.<sup>55</sup>

<sup>53</sup> Sergio Rincón, “Jueces, en falta: sin visión de género, 85% de sentencias”, *La Razón*, 3 de diciembre de 2019 [https://www.razon.com.mx/mexico/jueces-en-falta-sin-vision-de-genero-85-de-sentencias/]. Fecha de consulta: 10 de diciembre de 2019.

<sup>54</sup> Redacción, “CdMx alista plan pro mujer; policía no fue ‘rebasada’”, *Milenio*, 18 de agosto de 2019 [https://www.milenio.com/politica/comunidad/cdmx-alista-plan-pro-mujer-policia-rebasada]. Fecha de consulta: 10 de diciembre de 2019.

<sup>55</sup> Julia Monárrez, *Trama de una injusticia. Feminicidio sexual sistémico en Ciudad Juárez*, Tijuana, Miguel Ángel Porrúa, 2009.



## A modo de conclusión

Hasta la fecha, las demandas del movimiento feminista siguen sin ser atendidas a cabalidad. A pesar de los protocolos contra la violencia hacia las mujeres, los discursos oficiales avanzan en un negacionismo casi total sobre la violencia de género. Un claro ejemplo se dio el pasado 11 de febrero de 2020, cuando el presidente afirmó en relación con los temas que ameritan la atención pública: “Miren, no quiero que el tema sea nada más lo del feminicidio, ya está muy claro. Se ha manipulado mucho sobre este asunto en los medios, no en todos desde luego, los que no nos ven con buenos ojos aprovechan cualquier circunstancia para generar campañas de difamación”.<sup>56</sup> Al día siguiente, Ingrid Escamilla fue brutalmente asesinada por su esposo en la Ciudad de México, crimen al que se sumó la filtración de fotografías de la escena del crimen por funcionarios de Seguridad Ciudadana, para ser publicadas en las primeras planas de los periódicos *Pásala*<sup>57</sup> y *La Prensa*. Las fotografías tienen como encuadre la deshumanización de la víctima: el cuerpo desollado y los *órganos* expuestos. La reacción de las feministas no se hizo esperar y se expresó en movilizaciones de protesta ante los medios y en pintas al mismo Palacio Nacional, escenario de “las mañaneras”, el 14 de febrero.

La brutalidad de las imágenes del crimen y la manera sensacionalista de presentarlas, más que denuncia que expone al feminicidio, resulta más bien en una suerte de pornografía periodística. Las fotografías del asesinato tan atroz de Ingrid Escamilla forman parte de un continuum que exhibe al feminicidio como espectáculo, estamos ante discursos que fabrican una “descripción gráfica, elaborada y pornográfica de los cuerpos de las víctimas”,<sup>58</sup> estas imágenes en las notas informativas “no sólo enseña[n] la realidad de la dominación masculina. Es una manera en la que la realidad es impuesta, así como experimentada. Es una manera de ver y usar a las mujeres”,<sup>59</sup> en donde no se demuestra respeto por la dignidad humana de

<sup>56</sup> Redacción, “A AMLO no le gusta hablar sobre feminicidio: estas son las veces en las que se molestó cuando le preguntaron del tema”, *Infobae*, 11 de febrero de 2019 [https://www.infobae.com/america/mexico/2020/02/11/a-amlo-no-le-gusta-hablar-sobre-feminicidio-estas-son-las-veces-en-las-que-se-molesto-cuando-le-preguntaron-del-tema/]. Fecha de consulta: 10 de diciembre de 2019.

<sup>57</sup> *Pásala* publicó la fotografía de Ingrid desollada bajo el título “La culpa la tuvo Cupido” en clara alusión al himno feminista de Las Tesis.

<sup>58</sup> Julia Monárrez, *Trama de una injusticia...*, op. cit., p. 209.

<sup>59</sup> Catherine MacKinnon, *Feminismo inmodificado. Discurso sobre la vida y el derecho*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2014, p. 190.

las mujeres asesinadas. Las imágenes que utilizan se transforman en mercancía pornográfica, cuya función es, al igual que los feminicidios, “aterrorizar a las mujeres e inspirar y empoderar a los hombres”.<sup>60</sup> En respuesta a estas imágenes, las feministas inundaron las redes sociales con imágenes de Ingrid que le restituían su humanidad, también de referentes simbólicos de vida como puestas de sol, atardeceres, ríos fluyendo, árboles, montañas, olas abrazando la arena, cielos nocturnos, imágenes todas que evocan el pulso de la naturaleza y que son la metáfora de lo que debió ser la vida de Ingrid.



Redacción, “Encapuchadas realizan pintas en Palacio Nacional”, *Contra Réplica*, 14 de febrero de 2020 [https://www.contra-replica.mx/nota-Encapuchadas-realizan-pintas-en-Palacio-Nacional-Video202014227]. Fecha de consulta: 15 de febrero de 2020.

Desde el 16 de agosto de 2019 a la fecha (15 de febrero de 2020), se han realizado diversas manifestaciones feministas en la República mexicana, motivadas por las condiciones de un país marcado por la violencia hacia las mujeres, además de demandar derechos que son esencialmente básicos, como el derecho a la vida. #NoMeCuidanMeViolan reviró el andar de los discursos oficiales acerca de la perspectiva de género que tiene este actual gobierno, pero principalmente mostró los pactos

<sup>60</sup> Jane Caputi, “The New Founding Fathers: The Lore and Lure of the Serial Killer in Contemporary Culture”, *Journal of American Culture*, 13, núm. 3, 1990, pp. 2-4.

patriarcales que van de derecha a izquierda para privilegiar a la clase de los hombres. En la raíz de las manifestaciones, las mujeres se niegan a la invisibilización, lo que es una transformación de silencio a palabra y acción,<sup>61</sup> en donde la palabra reapropiada nombra las disputas de poder que despliegan las feministas desde diferentes trincheras como las huelgas en las universidades, la creación de colectivas, las manifestaciones, talleres de autodefensa, la apropiación de las redes sociales como protesta. A los que se suman los nuevos espacios para la escritura periodística creativa y teórica de mujeres que posibilitan la difusión de su pensamiento.

Con sus acciones en las calles cuestionan (e inducen el cambio también) estereotipos de género que dictaminan las conductas esperadas de las mujeres, sus maneras de protestar, de expresar sus emociones, de poner el cuerpo en la calle. Y lo hacen, materializando la consigna feminista de “lo personal es político”, objetando la dicotomía público/privado como fundamento de un pacto ciudadano que nos priva a las mujeres de una condición ciudadana plena. Ponen sobre la mesa también, el uso legítimo de la violencia para protestar en el espacio público por la violencia (de la que son objeto de múltiples maneras incluido el Estado como garante de derechos). Se apropian, “marcando”, de artefactos de la memoria nacional que se supone representan a las y los mexicanos, haciendo evidente el relato androcéntrico que los sustenta.

Todo esto es también una oportunidad de avance en la materialización de los derechos de las mujeres. La fuerza que está tomando, el impulso y crecimiento del movimiento feminista es notablemente visible y sólo ante este escenario el gobierno se ve obligado a responder con acciones (aunque aún sean ineficaces). En México, las feministas tejen caminos llenos de creatividad, porque “la creatividad, en este sentido, tiene la capacidad de volver a las personas sensibles a los problemas de su entorno y dotarles de herramientas para su devenir como agentes de cambio”.<sup>62</sup> Estas son las vías a partir de las cuales las mujeres resistimos a la realidad patriarcal: la creatividad y la protesta, y el movimiento #NoMeCuidanMeViolan es un ejemplo de ello.

<sup>61</sup> Audre Lorde, *La hermana, la extranjera. Artículos y conferencias*, Madrid, Horas y Horas, 2003.

<sup>62</sup> Nieves Pereira de Gómez, en Teresa Garzón, Mónica Cejas, Melisa Fernández, Mirza Aguilar e Irene Sánchez, “Presentación”, en *Política y Cultura*, “Creatividad y lucha de las mujeres frente a los efectos del neoliberalismo”, núm. 51, México, 2019, p. 5.



## ACCIONES E INICIATIVAS PARA EL CAMBIO



# La participación de las mujeres en la construcción de los caminos rurales de la Cuarta Transformación: el caso de San Miguel Amatlán de la Sierra Juárez de Oaxaca

*Verónica Rodríguez Cabrera,  
Roberto Diego Quintana  
y Fidencio Servín Juárez*

## **Introducción**

EN DICIEMBRE DE 2018 SE DIO A CONOCER QUE EL NUEVO GOBIERNO de Andrés Manuel López Obrador (AMLO) pondría en marcha un proyecto de construcción de 50 carreteras municipales, las cuales beneficiarían a pueblos originarios del estado de Oaxaca. La construcción de éstas correría a cargo de los propios habitantes de los distintos poblados beneficiados que por medio de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) obtendrían asistencia técnica y recursos. Con 20 millones de pesos de apoyo y maquinaria de pequeña escala, cada una de las comunidades se comprometió a realizar 45 kilómetros de camino en promedio; de los 50 proyectos previstos sólo 47 lograron ponerse en marcha, debido a problemas organizativos en tres de las comunidades.

Estas obras representan la vuelta del Estado como actor protagonista en el impulso de obras llevadas a cabo por instituciones gubernamentales bajo un esquema colaborativo con las y los actores sociales involucrados, que por cuatro décadas se habían dejado en manos de la iniciativa privada, al amparo de los gobiernos en turno. Este reverdecimiento del Estado benefactor inyecta algo de fuerza a las agonizantes instituciones ejecutivas del gobierno federal como es la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT).

En este programa, la SCT coordina la construcción de caminos con dos rodadas de concreto hidráulico, de 20 centímetros de espesor, y entre éstas un relleno de piedra. Aunque existe una disputa sobre la originalidad del proyecto entre la SCT y las comunidades, el hecho es que a este tipo de caminos algunos habitantes les han

llamado caminos ecológicos o caminos artesanales, dada la particularidad de no ser hechos con pavimento, como en el resto de la región y, sobre todo, porque al ser una obra realizada por las personas locales son éstas quienes procuran dejar un trabajo bien hecho, para que la obra perdure por mucho tiempo.

La vigilancia sobre los proyectos prioritarios ha sido constante, y afortunadamente a escasos seis meses de haber sido anunciados se reportaban ya los siguientes datos: “El programa ha logrado en Oaxaca la pavimentación de 120 kilómetros de caminos en 45 frentes, con la participación de más de cuatro mil 49 hombres y 556 mujeres, quienes cuentan con 397 revolvedoras, 56 apisonadores y 36 compactadoras, 50 vibradores y 11 cortadoras para concreto y mil 34 carretillas”.<sup>1</sup>

En la región de la Sierra Juárez fueron tres los municipios seleccionados para beneficiarse con este proyecto: San Juan Evangelista Analco, San Miguel Amatlán y San Juan Atepec; todos ellos con un fuerte arraigo en la toma de decisiones comunitarias, acordes con sus usos y costumbres, donde coexisten autoridades provenientes del sistema de cargos con aquellas que se desprenden del sistema político electoral mexicano. Estos municipios están inmersos en una economía agrícola, forestal y turística; esta última actividad se ha ampliado y diversificado en las comunidades, al ser promovida por ser una de las zonas con mayor diversidad en el mundo, donde: “se han documentado más de 4000 especies de plantas, más de 400 especies de aves y alrededor de 350 especies de mariposas”.<sup>2</sup>

Esta iniciativa de obra pública participativa motivó interés de quienes presentan este trabajo por indagar los procesos y prácticas sociales vinculadas a la construcción de estos caminos, y sopesar los beneficios a la luz de los sentires de los pobladores. Prontamente, en el trabajo de campo, nos percatamos que existía una comunidad que destacaba por incorporar a las mujeres en labores que tradicionalmente desempeñaban los hombres, y que regionalmente no eran consideradas como propias de las mujeres. Ésta fue la comunidad de San Miguel Amatlán.

El trabajo de campo en esta comunidad plantea la relevancia de metodologías cualitativas, así como los enfoques etnográficos complementados con entrevistas a profundidad. La información se recabó en varias visitas a la comunidad en los meses de octubre y noviembre de 2019. En el sitio de la obra y en los tiempos dedicados

<sup>1</sup> Francisco Martínez Romero, “Confía López Obrador en pobladores para construir caminos en Oaxaca”, *Capital*, junio de 2019 [<https://www.capitalmexico.com.mx/nacional/confia-lopez-obrador-en-pobladores-para-construir-caminos-en-oaxaca/>].

<sup>2</sup> Carlos Galindo-Leal y Roberto Arreola, Sierra Norte de Oaxaca, World Wildlife Fund, 2004 [[http://www.wwf.org.mx/guias\\_especies](http://www.wwf.org.mx/guias_especies)].



a la organización del trabajo, se entrevistó a integrantes de seis de las diez cuadrillas que llevaron a cabo la construcción de este camino.

La investigación busca ilustrar, desde la voz de las y los actores, el papel del Estado en el desarrollo y su particular relevancia para las mujeres, incluso cuando la política pública no explicita una perspectiva de género, como es el caso de esta comunidad indígena. Esta situación y sus derivaciones es reflexionada por Norman Long en el irónico concepto de “intervención planificada”, que se refiere a la necesidad de desmitificar las concepciones de desarrollo planeado para poder comprender “la intervención como una realidad múltiple, compuesta por percepciones culturales e intereses que difieren, así como por los continuos forcejeos sociales y políticos que tienen lugar entre los actores sociales involucrados”.<sup>3</sup>

Es importante mencionar que para llevar a cabo este trabajo se logró contar con la aprobación de la Asamblea Comunitaria, aun con ello, los nombres de quienes nos brindaron sus testimonios fueron sustituidos por un pseudónimo, con fin de resguardar su identidad.

Este trabajo se organiza en cinco apartados, el primero sobre la importancia y necesidad de proyectos participativos por parte del Estado en comunidades rurales y pueblos originarios; el segundo aborda las transformaciones en la organización social a partir de las cuales las mujeres encontraron nuevas formas de participación comunitaria; el tercero presenta una revisión sobre las políticas públicas con perspectiva de género, de las cuales se espera deban emerger procesos que impacten en las condiciones de vida de las mujeres; el cuarto apartado elabora sobre los avatares de las mujeres en un proyecto de intervención por el Estado; por último se presentan las reflexiones finales.

### **Sobre la llegada y expectativas del proyecto**

Contar con un camino que permita el fácil traslado en la región siempre fue una de las prioridades de las comunidades de la Sierra Juárez. Anteriormente, sus habitantes debían caminar largas, pedregosas y lodosas veredas, con hijos o enfermos a cuestas, y/o con pesadas cargas en sus espaldas para venderlas en los mercados regionales o para abastecerse de productos necesarios para el quehacer familiar y comunitario. Doña Casilda, de 63 años, rememora que:

---

<sup>3</sup> Norman Long, *Sociología del desarrollo: una perspectiva centrada en el actor*, México, El Colegio de San Luis, 2007, p. 73.

El camino de San Miguel Amatlán a pico y pala se abrió. Nos costaba subir del Puente a Amatlán, porque hay una vereda en el cerro que, cuando llovía, un pie sacabas y otro se quedaba, a veces sin zapato te quedabas, mejor llevabas el zapato en tu mano porque ahí se quedaba. Nosotros de todo hemos pasado (Casilda, 63 años).

Estas situaciones afectan en especial a las mujeres quienes muchas veces tuvieron que salir, o fueron llevadas fuera de su comunidad, para emplearse como trabajadoras domésticas en las ciudades y poder procurar ingresos monetarios a sus grupos domésticos; como ilustra Casilda:

Una vez traje a mi hijo y ahí en una orilla de San Juan me quedé con el Sr. Ricardo porque ya no pude seguir. Imagínate cargando al bebé y una caja de cosas para mi casa en plena lluvia; no avanzábamos nada entre el lodo. Los señores que también venían me ayudaban, pero como también traían carga, pues mejor ahí me dejaron en un techito acompañada del Sr. que era grande y tampoco podía. Ahí descansamos y al otro día ya llegó mi papá, al que le habían avisado los señores y así por fin llegué.

Los caminos suelen ser una prioridad para las comunidades. Las administraciones municipales realizan las gestiones pertinentes año con año, sin que la mayoría de ellas logren obtener resultados positivos. En las pasadas administraciones estatales algunas de ellas lograron gestionar dicho revestimiento carretero, pero la mayoría de las veces el apoyo era llevado a cabo por parte de empresas constructoras a las que se les licitaba el trabajo. No fueron pocas las ocasiones que las compañías cumplían parcialmente con el proyecto, ya sea porque las empresas abandonaban la obra antes de cumplir el kilometraje establecido, o porque la carpeta asfáltica resultaba tan frágil que al poco tiempo quedaba destruida.

Por estas razones, muchas comunidades de la Sierra cesaron en su intento de conseguir una carpeta asfáltica, considerando que, si algún tipo de revestimiento se les llegaba a otorgar, éste debería de cumplir con los requisitos no sólo de calidad sino de apariencia que deseaban para sus comunidades. Esto se relaciona con la experiencia local ya que antaño los propios pobladores construyeron revestimientos empedrados para los centros de los pueblos, mismos que han durado años y se han mantenido gracias al esfuerzo colectivo que se da mediante el tequio; estrategia participativa con la cual también construyeron los caminos de terracería con los que cuentan:

— Empezó un presidente que se llamó Fermín López, quien empezó a abrir el camino de Amatlán. Aquí no vino el gobierno, pero como ese señor estuvo haciendo

gestiones ya llegó la máquina por acá por la curva y les ayudó mucho. Lo hemos mantenido por medio de tequio, pero no se hacía como ahora que se nos paga (Natividad, 82 años).

- Con el tequio siempre íbamos a apoyar a la comunidad, a rellenar los baches, a charporrear<sup>4</sup> (Maura, 64 años).

Así, cuando el 22 de diciembre de 2018 el recién electo presidente Andrés Manuel López Obrador visitó la comunidad de San Juan Evangelista Analco, para otorgar los financiamientos anunciados para el proyecto carretero de la Sierra Juárez, que involucraba a 50 comunidades del norte de esta Sierra, se vivió un ambiente de júbilo y de grandes expectativas en toda la región:

Aquí todo estaba alborotado. Ese día fui porque me invitaron, sólo con invitación se podía acceder a la comunidad. Ellos mismos fueron los que cercaron todo para brindar seguridad, incluso ocurrió que al secretario Jiménez Espriú no lo dejaron pasar, porque no lo identificaron y lo bajaron de su camioneta para venirse caminando. Aquí todo mundo lo estaba esperando y no llegaba, al final se dieron cuenta y fueron por él, ya llegó todo sucio porque había estado lloviendo la noche anterior (Federico, 54 años).

Las autoridades de San Miguel Amatlán asistieron, ya que semanas antes se les comunicó que su gestión de 2018 ante la Secretaría de Comunicaciones y Transportes había prosperado y formaban parte de los primeros 50 proyectos seleccionados. Desde el anuncio, hasta ese momento, la incertidumbre era evidente, y no fue hasta que el mandatario se presentó e hizo entrega simbólica de los cheques cuando las autoridades constataron que su demanda, de tantos años, se convertiría en una realidad. Ello significó un logro no sólo para la administración municipal en turno, sino para todas aquellas personas que habían ocupado el cargo con anterioridad, al considerar que al no claudicar en su intento se verían los frutos de todos sus trabajos:

Todo el tiempo los presidentes municipales hemos solicitado modernización, revestimiento o ampliación del camino, llevamos treinta años de pura gestión. Cuando se llega al puesto es puro trabajo, los que empezaron creo que fueron el Sr. Mayolo y el Sr. Andrés ya los dos son abuelitos y el tío Rafa, a mí me tocó meter la solicitud que se aprobó, pero al nuevo presidente ya le tocó en serio (Raquel, 30 años).

Con la aprobación y la puesta en marcha de los proyectos, las reacciones del resto de las comunidades aledañas fueron muy variables, algunas de las cabeceras

---

<sup>4</sup> Limpieza que involucra el deshierbe, relleno de tierra y piedras.

municipales, que cesaron en sus esfuerzos en los trámites para obtener el revestimiento de sus caminos, han decidido retomar estas acciones para ver si en una segunda fase resultan beneficiadas; otras pusieron en duda que se logrará el objetivo; unas más mantuvieron su posición de no solicitar tal proyecto hasta que el camino cumpliera con las expectativas de los pobladores, como es contar con un camino de piedra que siga la forma y estética de construcción de antaño, y otra más nos hablaron de obras en sexenios anteriores donde existía la simulación del trabajo, mala calidad y presupuestos elevados:

Ahora con la Cuarta Transformación ha cambiado. A nosotros nos alcanzó a salpicar el apoyo, porque a nosotros los contratistas no nos cumplieron. Según la SCT este tramo que estás viendo en terracería ya está pavimentado. Por eso el tramo que se está haciendo corre a cargo de Amatlán (Agustín, 65 años).

El proyecto carretero también levantó expectativas entre los pobladores, sobre todo en materia de empleo. No olvidemos que estas comunidades viven de su producción agrícola y forestal, así como del comercio a la ciudad de Oaxaca y a los centros turísticos comunitarios: “Aquí se vive de lo que se siembra, pero eso depende del tiempo. Si llueve se da, sino pues hay que comprar. Como ahora ya no llueve no se da bien la cosecha, ya no hay pastura para los animales, por eso hay que tener dinero; sino no hay como mantenerlos” (Casilda, 63 años).

Si bien es cierto que Amatlán, como algunas otras comunidades de la región, han logrado, por sus propios medios, construir sus veredas y caminos de terracería para comunicarse entre ellas y con los principales centros urbanos, se puede identificar que los requerimientos materiales y financieros rebasan en mucho la capacidad comunitaria, de ahí que sea necesaria la intervención de los distintos niveles de gobierno para obras de esta envergadura. Sin embargo, estas comunidades son un claro ejemplo de cómo el Estado mexicano se deslindó, o, mejor dicho, dejó en manos poco escrupulosas su responsabilidad para con las comunidades rurales y pueblos originarios; asunto no menor y tampoco ajeno a las personas de pueblos originarios a lo largo del tiempo, ya que, si no fuera por su propio esfuerzo vivirían en condiciones más adversas de las que enfrentan.

El cambio de política del gobierno federal donde no sólo se les consideró como receptores de un apoyo sino como ejecutores y ejecutoras del mismo, dio un suspiro económico y generó nuevas prácticas en la vida comunitaria, tomando en cuenta que su fuente principal para la obtención de alimentos es el trabajo agrícola, mismo que se ha reducido dramáticamente dados los cambios climáticos. A la vez que procuró

la inclusión de todos y todas las personas que se sintieron llamados y llamadas a respaldar lo que muchos indican como una “confianza”. Por todo esto es importante reconocer al Estado como actor clave para la instrumentación de proyectos que deben procurar apoyar el bienestar de estos pueblos y comunidades.

## **El proyecto y la comunalidad en la Sierra Juárez**

Los pueblos de la Sierra Juárez se han distinguido por mantener vivos sus usos y costumbres en su organización y en la toma de sus decisiones. Por ello pensamos que, no en vano, fueron elegidas estas comunidades para llevar a cabo este programa, como en su momento lo expresó el propio presidente Andrés López Obrador:

Y lo decía también ayer, no se sabe que no cobran las autoridades, que es un servicio... también mencioné el día de ayer, en Oaxaca, todo lo que se dé en un pueblo de Oaxaca está hecho con tequio, con la participación de la gente. No es el gobierno, es el pueblo el que hace las obras. Por eso se tiene otra virtud que surge de esa cultura, la virtud de la honestidad. En estos pueblos no hay ladrones. Eso es una gran ventaja, porque el principal problema que estamos enfrentando en el país es la corrupción, es el cáncer que está destruyendo al país y es lo que vamos a cortar de tajo. Se va a acabar la corrupción. Me canso ganso (Presidencia de la República, 2018).<sup>5</sup>

Este proyecto, que consiste de 25 kilómetros de revestimiento para un camino de 4.50 a 5 metros de ancho y de 20 cm de espesor, ha llevado a la articulación de todos aquellos recursos y aprendizajes que durante años han tenido lugar en las prácticas comunitarias, e incluso, en algunos casos se lleva a niveles nunca antes experimentados por muchos de sus pobladores:

Aquí todo se lleva a la Asamblea, ahí se nombraron los cargos: Presidente, Secretario, Sobrestante, Comité de Obras y Comité de Vigilancia. Algunos se fueron como el Sobrestante y por eso el Secretario se quedó al frente; es que esta obra requiere destinar tiempo en ella, supervisar que se apliquen los recursos, establecer lineamientos, buscar estrategias para la mano de obra y la maquinaria, solventar lo que no se tiene presu-

<sup>5</sup> Presidencia de la República, Presentación de Programa de Pavimentación de Caminos a Cabeceras Municipales en Versión estenográfica, Gobierno de México, 22 de diciembre de 2018 [<https://www.gob.mx/presidencia/articulos/mensaje-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-en-la-presentacion-de-programa-de-pavimentacion-de-caminos-a-cabeceras-municipales>].

puestado, trabajar con la asesoría técnica, viajar, justificar los gastos, etcétera. Es un trabajo permanente (David, 20 años).

Esto no ha sido fácil para la comunidad de San Miguel Amatlán ya que, como muchas de la Sierra Juárez, ha sufrido la migración de sus jóvenes, por lo que al inicio del proyecto se tuvo que trabajar con los recursos humanos y técnicos al alcance. Afortunadamente, muchos hombres de la comunidad han contado con experiencia en el ámbito de la construcción y desde ahí decidieron partir. De las reuniones de maestros albañiles surgieron las primeras propuestas para iniciar los trabajos; sin embargo, los esfuerzos no concretaban resultados exitosos. Al poco tiempo se determinó cambiar al asesor técnico por un arquitecto, un joven profesional independiente, que contaba con experiencia en compañías constructoras. Este fue un cambio importante que de acuerdo con los testimonios contribuyó a potenciar la participación de las mujeres en el proyecto, como se ilustra más adelante. Lo importante es señalar cómo la intervención de un agente externo puede contribuir a potenciar el cambio de prácticas que se han venido gestando en las comunidades.

Porque si bien anteriormente, en San Miguel Amatlán, como en muchas comunidades de la Sierra Juárez, por usos y costumbres se asumía que el lugar de la mujer era quedarse al cuidado de la casa y de la crianza de los hijos —que en la economía campesina e indígena involucra labores de cuidado de parcelas, traspatios y animales de trabajo o granja—, hoy las dinámicas comunitarias son muy diferentes: “Entonces había más machismo, no pues tú te quedas en la casa y soy yo el que voy a trabajar y ahora no. Ahora ya mujer y hombre ya tienen derecho de trabajar y participar en la Asamblea. Creo que está bien que nos tomen en cuenta” (Natividad, 82, años).

Actualmente, las mujeres han venido desempeñándose cada vez más en las actividades y en la toma de decisiones comunitarias en la región, como resultado de distintos procesos como: la migración, que aunque es un proceso continuo en estas comunidades, la situación se agravó en la últimas décadas dejando a los pueblos prácticamente en manos de mujeres y personas de la tercera edad; el aumento de la escolaridad femenina; un número importante de mujeres que son jefas de familia; las mujeres que han dejado la crianza; así como las que se involucran en la ocupación de los cargos comunitarios y religiosos, ya sea por gusto o ante la falta de personas dispuestas a asumirlos, y muchos otros procesos que podríamos asociar a lo que se conoce como la feminización de lo rural.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Ivonne Vizcarra Bordi, “Introducción... Feminizaciones entre experiencias y reflexiones del México rural, en Ivonne Vizcarra Bordi, *La feminización del campo mexicano en el siglo XXI. Localismos*,

Antes no iba la mujer, no participamos en asambleas o los trabajos comunitarios. Ya ahora último sí, nos citan a las asambleas, nos citan a cualquier trabajo que tiene el municipio en el pueblo, qué cosa, y ya nos citan parejo a hombres y mujeres. Eso ya tiene como unos cinco años, apenas, no tiene mucho. Eso está bien, pues como vivimos en la comunidad pues tenemos que apoyar... A mí me han tocado varios cargos, el año pasado tuve, digamos que el último aquí fue estar a cargo del templo, también es responsabilidad pues (Maura, 64 años).

Muchos de estos cambios se gestaron a lo largo de décadas; no olvidemos el papel que en ello han tenido las luchas de las mujeres indígenas, las políticas públicas y la transversalidad del género que, poco a poco, han permeado en el orden social existente creado resonancias en los cambios ideológicos generacionales y en la forma en que las comunidades perciben el acceso a los derechos y a la equidad, así como en la percepción sobre los distintos apoyos de las que son sujeto las mujeres por parte de las instituciones: “Eso ha pasado un poco por los cambios que se han dado con el tiempo, y un poco por... también uno pues piensa, las mujeres, para que nuestro pueblo pues se vea mejor, también hay que ayudar y hacer algo” (Maura, 64, años).

Justamente, en relación con la percepción que tienen las mujeres sobre los mecanismos o programas institucionales de apoyo dirigidos a ellas, encontramos diferencias importantes. Hay quienes por recibir apoyos gubernamentales se sienten apeladas a llevar a cabo otras actividades en beneficio de su pueblo, como el barrer las calles, o participar de las reuniones organizadas por las propias instituciones.

[...] cuando teníamos el programa de Prospera, las mujeres que nos daban ese apoyo nos andábamos limpiando en las calles, todo alrededor del pueblo, íbamos a recoger basura, íbamos a hacer algo pues, por el apoyo que recibíamos, pues hacer algo para el pueblo como que no estuviera tan sucio, que no estuviera enyerbado, pues es un beneficio, para que se vea bien nuestro pueblo (Maura, 64 años).

A diferencia de ello, este proyecto de caminos conlleva pagos directos a quienes han decidido involucrarse. Se aprecia en ello como un reconocimiento al desempeño de un trabajo, en igualdad de oportunidades; aun cuando existen diferencias salariales éstas las ven vinculadas con la actividad que se desempeña y no con el género.

---

*transnacionalismos y protagonismos*, México, UAEM/Plaza y Valdés Editores, pp. 11-26; y, Soledad González Montes, “La feminización del campo mexicano y las relaciones de género: un panorama de investigaciones recientes”, en Ivonne Vizcarra Bordi, *ibid.*, pp. 27-46.

- No hay diferencia pues, en el sueldo, ya sea acarreado piedra o en la vigilancia, no hay diferencia. Igual pagan a hombres que a mujeres, si pues, porque parejo, iguales trabajamos tanto hombres como mujeres (Maura, 64 años).
- Sí nos pagan, es muy bonito el trabajo de la carretera... Antes de la carretera si no tengo de lo que siembro... pues ya voy a trabajar..., son 60 pesos lo que me dan al día, bueno no es el día, porque entramos a las 9 y salimos a la 1. Ya aquí en la carretera ya me dan 200 diarios por todo el día. Claro que es nuestro trabajo, pero no es el dinero, sino que es por nuestro trabajo, porque, de todos modos, aunque se diga que no, siempre se cansa uno, porque es hacer el trabajo de los hombres también, porque palear la tierra pues es pesado, acomodar la piedra pues es pesado, y a todo le entramos. Lo que nos pagan es para nuestro beneficio por lo que estamos haciendo (Natividad, 82, años).

Siguiendo estas experiencias reconocemos que es importante hacer una revisión sobre la perspectiva de género en las políticas públicas y programas de gobierno, ya que, si bien no vemos una relación directa de éstas en el programa prioritario de caminos a cabeceras municipales, hemos de reconocer que la forma en que las mujeres han decidido participar en éste, en parte, se debe a las articulaciones que se generan desde y dentro lo local y lo global.

### **Sobre los procesos de intervención con perspectiva de género**

A escala global se reconoce que los esfuerzos por incorporar la perspectiva y/o el análisis de género en las políticas públicas globales han sido impulsados, mayoritariamente, por las diversas redes, grupos y movimientos de mujeres preocupadas por modificar las desigualdades de género.<sup>7</sup> Muchas de las motivaciones de estos grupos han emergido en coyunturas de la lucha por los derechos y la relación que guardan éstos con las responsabilidades que tienen los gobiernos en procurar la igualdad y la equidad de género. Sin embargo, desde nuestro punto de vista, la disquisición teórica en torno al género va más allá de acciones gubernamentales trastocando los propios significados del ser mujer, especialmente en contextos rurales y pueblos originarios.

Actualmente, activistas y hacedores de política buscan que la perspectiva de género se convierta en un enfoque habitual, ya sea mediante el debate público y/o en

---

<sup>7</sup> Carol Miller, Shahra Razavi, “Gender Mainstreaming: A Study of Efforts by the UAEM, the World Bank and the ILO to Institutionalize Gender Issues”, *United Nations Research Institute for Social Development, Occasional Paper* (4), 1995, pp. 1-85.



la reinención de procesos para la formulación e instrumentación de la transversalidad en la política pública y en las instituciones.<sup>8</sup> Este enfoque ha producido también un espacio de maniobra para la diversidad de grupos feministas, en lo que concierne a la evaluación crítica de los Estados, gobiernos e instituciones, ya que éstos demandan apertura para concretar propuestas e iniciativas que atiendan sus demandas.

Sin embargo, ¿hasta qué punto la integración de la perspectiva de género ha transformado los resultados de los procesos que surgen de ella?, ¿cómo debemos considerar la aparente universalidad de esta propuesta frente a la diversidad de situaciones y formas de ser mujer en los diferentes territorios y espacialidades?, ¿estos cambios podrían involucrar procesos de cooptación o realmente impulsan procesos de cambio en torno a la vida de las mujeres?, son algunas de las interrogantes que pueden surgir a este respecto, mismas que encuentran una diversidad de respuestas en el estudio de caso de este escrito.

Consideramos que en la actualidad la articulación del género a las políticas públicas crea procesos complejos donde, algunas veces, será posible observar la emergencia de prácticas y discursos que potencian acciones deliberadas para el control de aquellos a los que van dirigidos, en especial en lo que concierne a las mujeres; pero otras tantas, también resultarán ser estimadas como una propuesta potencialmente transformadora para las sociedades en su conjunto. Esto último, considerando que la formulación y la ejecución de las políticas y prácticas institucionales que han sido abordadas desde la transversalidad de género impactan más allá de la vida de las propias mujeres, involucrando a muchos más actores y comunidades para las que fueron diseñadas y pretenden servir. En este sentido, la concepción que hoy tienen en San Miguel Amatlán sobre la participación de las mujeres a la par que los hombres, tanto en las labores como en la vida pública, se ha modificado gracias a la experiencia de la construcción del camino; es de esperarse que este transitar que dignifica y da protagonismo a la mujer continúe.

En este sentido, se han advertido avances de los gobiernos en esta materia; como, el reconocimiento de desigualdades entre hombres y mujeres; la construcción de marcos de referencia comunes para comprender y analizar los diversos contextos en que se desenvuelven las mujeres; el cuestionamiento de sistemas patriarcales y sexistas que se reproducen en los propios gobiernos e instituciones; la promoción de una

---

<sup>8</sup> Hilikka Pietilä, "Engendering the Global Agenda. The Story of Women and the United Nations", Development Dossier, UN Non-Governmental Liaison Service, January 2002; y, Laura Reanda, "Engendering the United Nations: The Changing International Agenda", *European Journal of Women's Studies*, vol. 6, 1999, pp. 49-68.

cultura de planeación, desarrollo, evaluación y rendición de cuentas con respecto a los programas dirigidos hacia las mujeres; así como en la creación de instancias específicas que atiendan los problemas de éstas.<sup>9</sup>

Pero también existen puntos de vista que señalan el oportunismo con que los gobiernos han tomado la bandera del género, como la existencia de proyectos destinados específicamente a las mujeres en forma de agregado, es decir, como un apartado dirigido a las mujeres que poco afecta la organización de las estructuras de exclusión y desigualdad existentes al reducirse al mero asistencialismo. Así como también el vacío que existe en torno a la definición de los paradigmas hacia los que se dirige la incorporación de una perspectiva de género en las políticas públicas, sobre todo cuando estas últimas continúan apegándose a sistemas cada vez más excluyentes y pauperizantes en pos del desarrollo, el impulso de la modernidad y la globalización.<sup>10</sup>

En el marco del reconocimiento de las problemáticas que enfrentan las mujeres en escenarios de desigualdad, exclusión y pobreza, se busca atacar los factores que generan dichas circunstancias, como puede ser el impulso de políticas y programas que pretendan mejorar sus condiciones de vida. Esto no ha sido un proceso fácil y mucho menos se han encontrado soluciones inmediatas. De hecho, muchas de las políticas públicas dirigidas a mujeres también terminan siendo desviadas para cumplir objetivos de carácter político o coyuntural, y cuando esto no sucede así resulta que su alcance es mínimo y tienen poca efectividad.<sup>11</sup>

<sup>9</sup> Teresa Valdés Echenique (coord.), *Guía para la transversalización de género en el PNUD Chile*, Santiago de Chile, PNUD Chile, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2006; Evangelina García Prince, *Políticas de igualdad, equidad y gender mainstreaming ¿De qué estamos hablando?: Marco conceptual*, Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament-Fondo España-PNUD, 2008, p. 87; y Blanca Pedroza, “Privatización y globalización: derechos humanos de las mujeres”, en A. Girón (eds.), *Género y globalización*, Argentina, Clacso, 2009, pp. 215-228.

<sup>10</sup> Jules Falquet, *Por las buenas o por las malas: las mujeres en la globalización*, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, Pensar, Universidad Nacional de Colombia, 2011, p. 205; y Teresa Incháustegui Romero, “La institucionalización del enfoque de género en las políticas públicas: apuntes en torno a sus alcances y restricciones”, *La Ventana* (10), 1999, pp. 84-123.

<sup>11</sup> Véanse S.W. Parker, “Evaluación de políticas públicas con enfoque de género”, Distrito Federal, Inegi, 2010 [[http://www.inegi.org.mx/eventos/2010/eieg2/presentacion.aspx?&\\_file=susanparker-evaluaciondepoliticaspUBLICASconenfocodedegenero\\_ponencia.pdf](http://www.inegi.org.mx/eventos/2010/eieg2/presentacion.aspx?&_file=susanparker-evaluaciondepoliticaspUBLICASconenfocodedegenero_ponencia.pdf)]. Fecha de consulta: 15 de mayo de 2016; Gisela Espinosa, “Mujeres indígenas construyendo su ciudadanía: quince notas para la reflexión”, en Mónica Cejas y Ana Lau Jaiven (coords.), *La encrucijada de género y ciudadanía. Sujetos políticos, derechos, gobierno, nación y acción política*, México, UAM-Xochimilco, Conacyt, Ítaca, 2011, pp. 113-129.

En México la transversalidad de género permea un sinnúmero de opiniones, posiciones, puntos de partida y búsqueda a la solución de los problemas concretos de mujeres. De hecho, el de la Cuarta Transformación inició su gestión acorde con lo que demandan los tiempos, ya que se aseguró contar con un gabinete paritario; aun cuando las acciones y políticas no estén abiertamente dirigidas hacia las mujeres.

Desde nuestro punto de vista la incorporación del género a las políticas públicas y programas gubernamentales han tenido resonancias múltiples, tanto a favor, como en contra de la igualdad y equidad de género; en este caso lo interesante es conocer la existencia de procesos complejos que dan origen a transformaciones en las prácticas y vida de las mujeres de pueblos originarios como las de San Miguel Amatlán. Por ejemplo, el incremento de la escolaridad no sólo se explica por el establecimiento de escuelas en la región de la misma Sierra Juárez, sino porque poco a poco las mujeres fueron incursionando en nuevas actividades como el turismo, la agricultura, la enseñanza, los programas sociales que potencian, que ellas o sus hijas puedan acudir a las escuelas. Dichas transformaciones también suceden cuando las mujeres ocupan el espacio público y tienen participación política, así como en la toma de decisiones.

Por ello, en casos en donde se instrumentan proyectos de gran envergadura, como el que nos atañe, es importante ubicar y comprender si acciones no pensadas desde una perspectiva de género pueden tener relevancia en esta materia.

### **La participación de las mujeres en el proyecto carretero**

A diferencia de lo que ha sucedido con la política pública con perspectiva de género en los últimos años, el proyecto de caminos rurales de la Sierra Juárez no fue contemplado para beneficiar directamente a las mujeres, sino a las comunidades de la Sierra Juárez en general, aunque se debe reconocer que a diferencia de los gobiernos anteriores en relación con la instrumentación de otros proyectos como han sido el manejo de bosques y la minería en la región, este proyecto reconoce a sus habitantes como actores clave en la instrumentación del mismo.

Ciertamente, las realidades de las propias comunidades marcaron un rumbo distinto en cada proyecto. En San Miguel Amatlán la asamblea organizó los trabajos por medio de sus comités. Como era de esperarse, los inicios del trabajo no tuvieron los resultados esperados, ya sea por la falta de trabajadores, por la inexperiencia en este tipo de obra, o por la desorganización propia del momento. Situación que buscó remontarse involucrando a las mujeres de la comunidad, como expresa

el siguiente testimonio: “Las mujeres empezamos con la limpieza, chaporreo. También a nosotras nos tocó ir a seleccionar la piedra al río. Ese también era un trabajo pesado porque eran puras piedras grandes y había que sacarlas con pico. Nos tocó amontonarlas para que llegará la máquina por ellas” (Raquel, 35 años).

Probablemente las mujeres hubieran permanecido en este tipo de trabajos, como sucedió en otras comunidades de la región, pero debido a los contratiempos, a los que ya se ha hecho referencia, se tuvo que contratar a una persona externa para hacerse cargo de la obra. El cambio en la asesoría técnica permitió a las autoridades y al comité de obras reorganizar el trabajo por cuadrillas y contar con un grupo de jóvenes de otras comunidades cercanas, entre ellas muchas mujeres que acompañaban a sus esposos, éstas, al ver que las mujeres de la comunidad también participaban averiguaron si se podían incorporar al trabajo de las cuadrillas de sus esposos, lo que les permitía duplicar sus ingresos y tener una situación más desahogada, pues al ser externos tienen que cubrir necesariamente gastos como vivienda y alimentos preparados. Previamente a ello, aconteció algo similar con las mujeres de la comunidad, pues después de participar en los trabajos asociados con su género como la limpieza de la maleza y la selección de materiales, se les solicitó incorporarse a las cuadrillas:

Siempre se creyó que era un trabajo de hombre, así era nuestro pensar. Sí, cuando nos dijeron que iban a hacer la carretera, pues dijimos, puro hombre. Pero bueno con el apoyo que da el pueblo, porque en el pueblo se dice: los hombres están trabajando pues órale, así entre un grupito, entre las que se lleva uno o se encuentra uno en la calle: no quieres cooperar porque vamos a dar un agua, un taco, pues eso iba a salir. Pero ya después nos dijo el Presidente: No, es que aquí va a entrar hombre y mujer, los que gusten trabajar. Él nos invitó a participar aquí en el trabajo, y es una suerte que nos tocó este trabajito, porque ya lo necesitábamos” (Fabiola, 60 años).

Obviamente la incorporación de las mujeres no era un asunto que se esperaban los hombres, de hecho, ésta fue una propuesta que provino del asesor técnico: “Fue el arquitecto él que nos explicó que las mujeres también pueden trabajar en esto, porque en lo que uno revuelve, ellas puedes acercar los materiales. Después ya le fueron entrando parejo a todo” (Ever, 48 años).

Algunas mujeres tardaron en convencerse de participar, especialmente aquellas que cuentan con esposos e hijos pequeños. Pero las mayores, las madres solteras y quienes tienen hijos que ya se pueden valer por sí mismos dieron el paso sin dudar.

Ya habían empezado, pero como mi señor no podía bajar por los animales que está cuidando. Ni le avisé a mi marido ya me vine a trabajar, me agregué como al mes de abril. Ya llevo como cinco meses, otras como seis, las primeras como siete. Yo me voy dije, empezamos paleando arena, grava, ayudando a rellenar las piedras, ahora ya le entró al carril, le entro a la cuneta, a todo, a estar jalando. Aquí aprendimos, casi la mayor parte que entró ya aprendió aquí. No teníamos experiencia, ni en el chaporreo, nadita; cuándo íbamos a andar de albañil. Ahora nos obligó porque no había gente, no había mucha gente para que empezáramos y que avanzáramos, pues hora le entramos. Yo digo que no me imaginaba, yo veía y digo no lo voy a lograr. Ahora digo ya lo logré, porque le entró al carril, a la mezcla, emparejar, ahora verá. En las cunetas, ahí hasta nos ponen de cabeza para el encajonamiento (Casilda, 62 años).

Incluso hubo quienes dudaron que ellas podrían mantenerse en el trabajo, como demuestra la siguiente conversación:

- Al principio creo que no nos tomaban en cuenta. Hasta pensaban que estorbábamos. Después cuando se integraron a las cuadrillas se cansaban, pero ahora como si nada ya agarran la pala. Hasta callos ya les salieron (Raquel, 35 años).
- No, pues si era una buena ayuda, pues parece nada, a la mujer no hay que discriminarla. Pues ellas ya tenían su trabajo. Así como dijo Raquel, ellas seleccionaban la piedra y los hombres a echarlos al cucharón de la retro para de ahí al volteo. Al principio pensábamos que no aguantaban, porque es un trabajo muy pesado. Yo, por mi parte pensé que no aguantaban, si uno como hombre se cansa, yo me puse a pensar; dije, una como mujer cómo no se va a cansar. Pero sí aguantaron, siguen aguantando (Agustín, 40 años).

El trabajo cotidiano ha creado nuevos vínculos comunitarios, a partir del cual queda de manifiesto el cambio de discursos sobre lo que significa ser mujer en esta comunidad:

- Nunca habíamos trabajado con mujeres en la construcción. A mí me parece que eso es equidad de género (Eduardo Uriel, 19 años).
- Decían ni van a poder, porque así son, no, muy machistas (Mayra, 20 años).
- Qué pasó. Estamos acostumbrados a ver a la mujer así, en todo tipo de trabajo y ahora que ya trabajan aquí para mí al menos es satisfactorio verlas aprendiendo algo bueno y que no están estresadas en que tal vez no tengan un hombre u otro trabajo disponible y puedan trabajar en lo que hay. Está bien, porque no siempre hay trabajo. Yo lo que veo ahorita es que hay muchas madres solteras aquí trabajando y está bien, porque no están esperanzadas en algún hombre para que sobrevivan

de una forma correcta. Aquí trabajando ocho horas con ellas, nos conocemos más (Eduardo Uriel).

- No, hubo un señor que dijo: no creo que vayan a aguantar las señoras, no creo. Pero otro señor le contesto: no, dijo, si de que se van a organizar las mujeres nos van arriar, y así ha venido pasado. Porque sí se concentra uno en el trabajo que se está haciendo (Fabiola, 60 años).

Pero el trabajo de las mujeres no sólo se limita a trabajos ligados a las labores de género o trabajo pesado. Algunas de ellas, al haber desempeñado cargos o haber sido seleccionadas para tal fin, han sido tomadas en cuenta para participar en labores de mayor responsabilidad en esta obra:

Yo soy velador. A veces de día, a veces de noche; pero más de noche me tocó. Cuando voy de noche me voy a velar y de día hago mi trabajo de cuidar a los animales. Es una tarea de mucha responsabilidad, más en la noche, no sea que vaya a pasar alguien y se vaya a llevar algo, porque mucha gente pasa y nunca se sabe. Llego y luego pongo lumbre, me pongo a atizar la leña, así de lejos ya se ve la lumbre y ya se sabe que no está sólo. Sí le entré porque los hombres ya no quieren pues, cuando ya fuimos más lejos ya buscaron a otro, para que yo saliera a la media noche, yo entraba a las tres y salía a las once y el de las 11 a las 6 de la mañana, pero ya último ya no fue, después de la fiesta ya no volvió.

Yo pienso que ya no aguantan bien los hombres, la desvelada dirá usted, eso es lo que ya no quieren, la desvelada, dicen que es mucho frío, mucho sueño. Van de día, pero no de noche. Y yo no, ya me acostumbré, está el agua, está el sol, y más de noche, los moscos... qué van a dejar. Ya bajé cuatro kilos, yo pensé que no nos afecta, pero sí. Sólo los jóvenes son los que aguantan más (Maura, 64 años).

Otras incluso de acuerdo con sus conocimientos fueron seleccionadas para llevar a cabo tareas administrativas, relacionadas con la rendición de cuentas:

Yo soy parte del comité de obras y me tocó hacerme cargo del conteo del cemento. Así que debo estar atenta. A veces llegan de repente a supervisar y cuando me preguntaban cuánto es de cemento, y como se me pasaba, ya me llamaban la atención. Usted no tiene porque integrarse en una cuadrilla, porque su trabajo es el cemento, pero ahora ya que me acostumbré y tengo más experiencia en llevar la cuenta, ya me integró a las cuadrillas porque es imposible sólo estar viendo. Al inicio contaba de uno por uno, pero ahora ya aprendí a contar por tonelada. Si ves, como viene acomodado en el camión, ya puedes sacar la cuenta. Hasta ahora llevamos 1 900 toneladas sólo de cemento (Raquel, 35 años).

La participación de las mujeres también es diferenciada, tomando en cuenta sus edades y conocimientos:

Yo me involucré porque me gusta trabajar, me gusta participar y dije es para el bien de la comunidad. Cuando voy, ya llego tranquila, me duermo y despierto. No me aburro. A mí me tocó ese trabajo de terminar el camino, apalear la tierra a las orillas. Como a mí me enseñó mi papá desde muchacha trabajos de hombre: a manejar la coa, a apalear, a chaporrear, todo eso. Aquí nos dicen qué vamos a hacer y pues entonces ya trabajamos. Las mujeres trabajan igual que los hombres, pero a mí me consideran porque ya estoy grande, creo que soy la más grande de todas. Los jóvenes, los señores, son los que me dicen: no, usted haga esto o lo otro, a chaporrear, enchapopotar la madera, a apalear, cosas que ya sé (Natividad, 82, años).

Así como también sus necesidades económicas, sobre todo cuando no existen otros modos de hacerse de ingresos propios:

Pues la autoridad avisó que ya iba a haber un empleo para ayudarnos, porque siempre hace falta el dinerito y por eso también fue que me animé pues, y dije, que sí podía yo ir, y me dijo que sí. Pero no fue luego, luego, porque cuando andaban cerquita del pueblo no necesitaban mucha gente (Maura, 64 años).

Como podrá derivarse de los testimonios, el trabajo femenino tuvo diferentes facetas que involucran el aprendizaje de nuevas tareas, el manejo de responsabilidades, pero sobre todo el sobreponerse al cansancio de los cuerpos y aprender de sus propios límites:

Yo lo que no entiendo bien aquí es a los centímetros, al metro. Porque como no terminé mi primaria, no le entiendo a eso. Luego me dice el maestro, mídele. Y contesto es que yo no le entiendo a los números, me voy al cálculo, como las tablas separadoras son de ochenta, de noventa, así las pongo; sino a la pura mirada. Igual con las laminatas, las voy tanteando con la pura mirada (Casilda, 63 años).

Al mismo tiempo, las mujeres lograron ponerse al nivel de las presiones y los tiempos que les exige el proyecto: “Este trabajo se está realizando bien, y luego también por nuestro comité que está atrás de uno. Porque también depende mucho de nuestro comité y nuestra autoridad. Porque bastante nos están apoyando” (Fabiola, 60 años).

Todas estas experiencias pueden dar cuenta de los avatares que debieron enfrentar las mujeres, al igual que el resto de los integrantes de su comunidad, para

reconocer el potencial laboral que ellas tienen, así como para producir nuevas prácticas que respondan y sean más acordes con los cambios acontecidos en las comunidades, como lo es el hecho de reconocérseles como jefas de familia, como sujetas de conocimientos, como autoridades, como actoras centrales en la toma de decisiones y en la búsqueda del bien común.

### **Reflexiones sobre la autoconstrucción de los caminos rurales a partir de la experiencia de San Miguel Amatlán**

Se puede pensar que sopesar la construcción de un camino rural por autoconstrucción, como el llevado a cabo en San Miguel Amatlán de la Sierra Juárez de Oaxaca, se restringe a lo pragmático; es decir, al entendimiento de cuestiones técnicas, organizativas, financieras, ejecutorias, y demás asuntos prácticos que no son de menor relevancia.

Aquí podríamos decir, que la política del actual gobierno federal puede cumplir ese objetivo; especialmente cuando reconocemos que éste actúa con base en una necesidad sentida por parte de la población, y cuenta con una gobernanza histórica basada en sistemas normativos propios, que hace que la iniciativa tienda a ser una apuesta ganada.

Ahora, los proyectos de intervención externa suelen buscar justamente traer beneficios planificados y otros esperados, como parte de los múltiples resultados a los que hace referencia Norman Long.<sup>12</sup> En el proyecto carretero de San Miguel Amatlán podemos ubicar algunos, como la facilidad de acceso, la reducción del tiempo del recorrido, la activación de rutas comerciales y turísticas, beneficiando tanto a productores comercializadores como a posibles consumidores, ya que mejorar un camino con pistas de concreto y empedrado cementado permite el tránsito de vehículos todo el año, sobre todo en la época de lluvias, cuando el lodo y las avenidas de las escorrentías limitan seriamente el tránsito.

Hay quienes incluso aventuran beneficios futuros o prospecciones. Muchas de las expectativas y resultados esperados forman parte de porqué se materializan los proyectos en las comunidades y del propio imaginario colectivo sobre la construcción de escenarios futuros. También podemos observar otra serie de beneficios directos e indirectos, pues el hacer el camino por autoconstrucción vino a beneficiar económicamente, de forma directa, aunque temporal, a quienes participaron como

---

<sup>12</sup> Norman Long, *Sociología del desarrollo: una perspectiva centrada en el actor*, *op. cit.*



mano de obra en su construcción, generando a la vez una derrama económica indirecta en las comunidades que es donde una parte del ingreso de estos trabajadores temporales se gastó. Hay otras consecuencias que no necesariamente se pueden considerar como positivas, como los riesgos de que gente vinculada al crimen organizado pueda encontrar atractiva la región, o que la reconstrucción del camino genere nuevos tipos de accidentes, justo ahí, a la vuelta de la esquina, ya que ahora los vehículos pueden transitar a mucho mayor velocidad que antes, pudiendo esto derivar en serios accidentes.

Existen también otros resultados que no necesariamente fueron previstos o esperados. Este es el carácter que podemos observar en lo que se refiere a la participación de las mujeres en la construcción del camino, ya que fue algo que se instrumentó en la práctica y se basó en una serie de elementos que la hicieron posible, como la necesidad de mano de obra, la apertura y apoyo de las autoridades, la injerencia externa, y sobre todo los propios cambios gestados históricamente en las mujeres, quienes cada vez demandan más espacios de participación y de maniobra, en la búsqueda del bienestar personal y comunitario.

Hay otros cambios que sin duda dejan huella en la constitución del sujeto mujer, como son: el participar en actividades pesadas a la par que los hombres, y el reconocimiento y valoración de las mismas como protagónicas en el devenir de sus propias comunidades. Esta toma de conciencia, tanto de las que participaron y de las que las han observado, es por demás subversiva en tanto trastocan el devenir del ser mujer, ya que el llevar a cabo actividades antes vedadas para ellas en una cultura patriarcal, puede y debe servir de precedente a generaciones futuras a nivel local. Queda por verse si esta situación puede influir en una mayor participación de ellas en la toma de decisión y acciones en otra escala, como la establecida con instituciones locales y agentes externos, ya sean políticos o administrativos que tienen injerencia en las comunidades y municipios cercanos con los que interaccionan. Sobre todas estas cuestiones es pertinente retomar la ironía de Norman Long al cuestionar el reduccionismo implícito en la concepción de la “intervención planeada”, ya que como esta experiencia lo demuestra, los procesos, las prácticas sociales y las reconsideraciones y resignificaciones del ser mujer en la comunidad a partir de la construcción del camino vinieron a complejizar y enriquecer el proceso de intervención del gobierno federal en esta comunidad.

Hay otras implicaciones que también se relacionan con la toma de conciencia sobre las que es importante reflexionar, una de ellas es la relevancia de la participación de la población en la solución de sus problemas. La autoconstrucción del camino vino a agregar evidencia de que es mejor “formar parte de” que delegar

íntegramente la solución de sus problemas en actores externos. Reconocemos que para llevar a cabo proyectos de tales envergaduras es necesaria la participación e impulso del Estado, siempre y cuando éste sea acorde con las necesidades y reconocimiento de los saberes de la población local.

Para el gobierno de la Cuarta Transformación de AMLO, este proyecto pareciera formar parte de una acertada estrategia política para demostrar y generar un apoyo de “masas” a su gobierno; sin embargo, consideramos que ésta es una oportunidad para proponer estrategias participativas que respondan a la confianza entregada y que además atiendan realmente a quienes pretende servir; tal como lo expresan los siguientes testimonios:

- Yo veo que el presidente está volteando hacia los pueblos a ver qué necesidades tiene (Natividad, 82 años).
- Entre el pueblo y el presidente se ha hecho este camino. Entre los dos, porque él nos apoya con el recurso y nosotros con las manos para hacer el trabajo. Porque también solos no podíamos, porque es mucho recurso el que se está llevando pues, y gracias a él ya se compró el material y todo lo que se está usando y ya con el apoyo de los ciudadanos ya se está avanzando, ya casi se termina. Además, son órdenes del presidente, que se hiciera para que dure (Maura, 64 años).

# Implicaciones de la Cuarta Transformación para las sociedades rurales en la perspectiva de los Objetivos de Desarrollo Sostenible

*Carlos Cortez Ruiz*

## **Introducción**

CON LA LLEGADA AL PODER DEL NUEVO GOBIERNO PARA EL PERIODO 2018-2024, autodenominado de la Cuarta Transformación (4T), se destaca el objetivo de revertir las políticas neoliberales,<sup>1</sup> incluyendo la recuperación de funciones que habían sido privatizadas y que se plantean recuperar al ámbito de lo público, así como modificar los enfoques frente a la pobreza, destacando el hecho de que los programas sociales y productivos se plantean ahora en la perspectiva de garantía de derechos.

El anterior gobierno (2012-2018), inició la instrumentación de la denominada Agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS),<sup>2</sup> definiendo como compromiso de Estado el cumplir con ellos, particularmente la eliminación de la pobreza extrema. Sin embargo, en 2017 la población que se encontraba en una condición

---

<sup>1</sup> Para una caracterización de las políticas neoliberales en México y sus implicaciones, véase G. García, “La Cuarta Transformación: ¿demagogia o una administración para el desarrollo?”, en C. Penso *et al.*, *Desarrollo y presupuestos públicos en México en la Cuarta Transformación*, México, Grupo Editorial HESS, 2019. El carácter e implicaciones de las políticas neoliberales es analizada en Carlos Cortez, “Acción social en el campo mexicano. Continuidad y cambio frente al gobierno de la Cuarta Transformación”, *ibid.*

<sup>2</sup> Los ODS, fueron aprobados el 25 de septiembre de 2015, por los líderes mundiales como un conjunto de objetivos globales para erradicar la pobreza, proteger el planeta y asegurar la prosperidad para todos como parte de una nueva agenda de desarrollo sostenible, cada uno con metas específicas que deben alcanzarse en 2030. Los 17 ODS y las metas establecidas pueden consultarse en [[www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/](http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/)].

de pobreza patrimonial y con elevadas carencias de acceso a la seguridad social y a la alimentación, estaba prácticamente en el mismo nivel que 25 años antes, y con elevadas carencias de acceso a la seguridad social y a la alimentación. A esto se añaden las diferencias regionales ya que son los estados con más población indígena los que tienen los mayores porcentajes de población en situación de pobreza y pobreza extrema.

A lo largo del 2019, primer año de gobierno, se realizaron importantes cambios en las políticas, orientados a desmontar algunos elementos esenciales del modelo neoliberal a la vez que se intentan mantener los equilibrios económicos, políticos y sociales, acciones que constituyen esfuerzos orientados a enfrentar la pobreza, la exclusión y a reducir las desigualdades. Destacan, el aumento salarial, el establecimiento de programas orientados a atender a sectores importantes de la población en situación de pobreza, así como cambios en las políticas de salud, de educación, de producción de alimentos. Si bien muchas de estas redefiniciones se encuentran todavía en una primera etapa, es importante reflexionar sobre sus posibilidades e implicaciones, asimismo, analizar si los cambios propuestos plantean la posibilidad de avanzar hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

En este trabajo nos referimos a algunos de los cambios en las políticas iniciados en la perspectiva de la 4T, con énfasis en los programas orientados a incidir en las condiciones de vida de la población en condiciones de pobreza y a sus posibilidades e implicaciones. A partir de la consideración de la situación existente a la llegada del actual gobierno, en el trabajo se reflexiona sobre los cambios, se hace una primera aproximación a las prácticas sobre sus posibles implicaciones para la población rural, mayoritariamente en situación de pobreza, y sobre lo que estos cambios significan en la perspectiva de avanzar en el cumplimiento de algunos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Para tal fin, se consideran los principales objetivos de estos programas y los avances reportados durante el primer año de gobierno por diversas instancias. La información oficial se contrasta con la perspectiva de diversos actores sociales, considerando los puntos de vista expresados por algunos de los destinatarios de estas acciones en algunas comunidades rurales del sur del país, realizados como parte de una reflexión sobre los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA), con la participación de miembros de organizaciones sociales y productivas con presencia en diversas regiones de los estados de Chiapas y Tabasco.<sup>3</sup> Como parte

---

<sup>3</sup> La reflexión se llevó a cabo en el marco del diplomado “Los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales como referentes para la participación y organización comunitaria”, impartido entre julio de 2018 y junio de 2019 por la DCSH de la Universidad Autónoma Metropolitana.

de un ejercicio de reflexión sobre los DESCA, se llevó a cabo una revisión sobre la manera en que estos programas se están llevando a cabo en sus regiones de origen y sobre la relación que identificaban entre éstos y el ejercicio de ciertos derechos.

De esta forma, el presente trabajo se basa en información obtenida mediante una combinación de un proceso de investigación y reflexión participativa, apoyado en la revisión de información oficial sobre los programas iniciados por el gobierno de la 4T, obtenidos de las fuentes oficiales y reflexionados por quienes participaron en el diplomado mencionado a partir de un proceso de investigación participativa con sus organizaciones. Con esa base se llevan a cabo las reflexiones que se presentan en este trabajo.

En la primera parte del escrito se caracterizan de manera general las políticas neoliberales y sus implicaciones para las sociedades rurales. Después se abordan las definiciones y propuestas del gobierno de la 4T, considerando su relación con los ODS. Se reflexiona sobre lo complejo y problemático de avanzar en la garantía de derechos como se plantea el actual gobierno. En especial se consideran los cambios de las políticas agroalimentarias y la búsqueda de la autosuficiencia alimentaria. Finalmente, se hace una reflexión sobre los avances y retos de la primera etapa del actual gobierno en sus políticas hacia las sociedades rurales.

### **Las políticas neoliberales y sus efectos en las sociedades rurales a la luz de los Objetivos de Desarrollo Sostenible**

A lo largo de varias décadas los impulsores de la globalización neoliberal utilizaron todos los medios para realizar la reestructuración legal, política y económica con objeto de llevar a cabo la transferencia de importantes bienes públicos al ámbito de lo privado y de acaparar la concentración de los recursos naturales (tierras, aguas, bosques), así como de un conjunto de acciones orientadas a promover la reestructuración agraria y productiva, impulsando un modelo cada vez más especializado que privilegia la producción de bienes de exportación a costa de los destinados al consumo interno. Destaca el impulso a un modelo extractivista, en el que se otorgaron concesiones a empresas trasnacionales sobre millones de hectáreas (ha) del territorio nacional para proyectos mineros, sin considerar sus negativos efectos sociales, ambientales y de gobernabilidad. Los efectos de estas políticas han sido analizados ampliamente.

Si desde el punto de vista económico se impuso la idea de que el mercado debe regular la vida social y ser la vía para asignar eficientemente los recursos, desde

el punto de vista político la perspectiva dominante fue la de privilegiar la seguridad del Estado sobre la del pueblo. Esto se expresa en el uso de recursos públicos para amortiguar los efectos sociales de las políticas neoliberales y para mantener el control sobre la población, particularmente de las regiones rurales más pobres del país y especialmente sobre quienes se opusieron a esas políticas y a sus efectos. En el terreno político, los cambios derivaron en transformaciones en la forma de la relación del Estado con la sociedad, expresados en modificaciones de la política social. Se establecieron los programas compensatorios,<sup>4</sup> por medio de los cuales las familias en situación de pobreza recibieron apoyos monetarios eliminándolos como productores, cambiando sus prácticas de consumo y ampliando los mercados para las empresas productoras de alimentos chatarra.<sup>5</sup>

Como resultado de las políticas neoliberales, no sólo se acentuó la concentración de la riqueza y la desigualdad económica y social, también hubo efectos negativos sobre el medio ambiente y se incidió en la agudización de la violencia a lo largo del país. Eso explica porqué el gobierno mexicano estuvo lejos de avanzar hacia el cumplimiento de los ODS. En lo que se refiere a la pobreza, según información del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval),<sup>6</sup> se estima que, en 2018, el 48.8% de la población se encontraba con ingresos por debajo de la línea de la pobreza, prácticamente el mismo nivel que diez años antes en que el porcentaje ascendía al 49%. Entre 2008 y 2016, la pobreza aumentó en 3.9 millones de personas; al mismo tiempo, 2.9 millones de personas dejaron de estar en situación de pobreza extrema, las carencias de acceso a la seguridad social y a la alimentación se mantuvieron altas.

---

<sup>4</sup> Los denominados Programas compensatorios orientados a reducir la pobreza, se iniciaron con el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) durante el gobierno de Carlos Salinas y se mantuvieron con diferentes nombres durante los gobiernos posteriores; Progresá, Oportunidades, hasta la denominada Cruzada nacional contra el Hambre. Caracterizados por la entrega de transferencias monetarias directas condicionadas a que los beneficiarios realizaran ciertas actividades. Para un análisis de estos Programas y de la continuidad de su enfoque, véase F. Acosta, “De Pronasol a Oportunidades: política social y persistencia de la pobreza en México”, *Barataria. Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales*, núm. 11, Toledo, Asociación Castellano Manchega de Sociología, 2010, pp. 231-246.

<sup>5</sup> G. Otero define la “comida chatarra... neoliberal”, “Dieta neoliberal y ‘comida’ chatarra”, *Observatorio del Desarrollo. Investigación, Reflexión y Análisis*, vol. 2, núm. 6, abril-junio, Universidad Autónoma de Zacatecas, 2013, p. 7.

<sup>6</sup> Coneval, Evolución de la pobreza por la dimensión de ingreso, 1992-2018. Disponible en [<https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Evolucion-de-las-dimensiones-de-pobreza-.aspx>].

Esto significa que, para cumplir con el primer ODS, se tendría que sacar de la pobreza a alrededor de 60 millones de personas en los próximos diez años, un promedio de 6 millones anualmente. El Informe del Coneval, advierte que hay grupos de población cuyo ejercicio de derechos se encuentra comprometido, en particular, la población indígena, que enfrenta brechas en todos los casos al compararla con la no indígena. La situación se agrava cuando se refiere a las mujeres indígenas. En 2016, 85.1% de ellas, residentes en zonas rurales, eran pobres. Cinco de cada diez niños se encontraban en pobreza, pero si son indígenas la cifra se eleva a ocho.

Los efectos perniciosos del modelo neoliberal han sido ampliamente documentados a lo largo de los años,<sup>7</sup> mostrando que los saldos son completamente desfavorables, ya sea que se evalúen considerando los aspectos estrictamente comerciales, como la creciente dependencia de las importaciones de alimentos; que se considere el incremento de la emigración interna e internacional; que se evidencie el incremento de la desigualdad, o que se muestre la pérdida o el deterioro de importantes recursos naturales como resultado de la lógica depredadora del modelo productivo.

Frente a la gravedad de los efectos del modelo neoliberal, en las últimas décadas, se presentaron diferentes formas de resistencia social y una creciente demanda de cambios. Múltiples actores asumieron posiciones críticas frente al modelo, elaborando propuestas y buscando generar alternativas para enfrentar los procesos de la globalización y los peores efectos de las políticas neoliberales. Las exigencias se hicieron de múltiples formas y a diversos niveles, desde las que se refieren al ámbito local hasta las que demandaron cambios políticos fundamentales en la sociedad mexicana y en el modelo económico. En las regiones rurales las resistencias incluyeron desde movilizaciones nacionales para exigir la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), hasta la cotidiana resistencia de miles de productores en busca de opciones para mantener una producción que garantice la seguridad alimentaria familiar, local y regional. Desde acciones llevadas a cabo por comunidades y ejidos para defender la tierra y los recursos naturales frente

---

<sup>7</sup> Véase E. Boege, “El maíz y la agrobiodiversidad indígenas: un tesoro en custodia de los pueblos indígenas y comunidades campesinas actuales de México”, *Memoria del VI Congreso de la Asociación Mexicana de Estudios Rurales*, Veracruz, 2007; J. Calva (coord.), *Políticas de desarrollo regional. Agenda para el desarrollo*, vol. 13, México, UNAM, 2007; C. Cortez, “Las reformas necesarias para un desarrollo rural con campesinos”, J. Calva (coord.), *Desarrollo forestal, agropecuario y pesquero. Agenda para el desarrollo*, vol. 9, México, Cámara de Diputados, Miguel Ángel Porrúa, UNAM, 2007.

a diferentes formas de despojo, hasta procesos organizativos para insertarse en los esquemas del denominado comercio justo.<sup>8</sup>

### **El gobierno de la Cuarta Transformación, definiciones, propuestas y los Objetivos de Desarrollo Sostenible**

En diciembre de 2018 dio inicio el actual gobierno (2018–2024), autodenominado de la 4T, que llegó con un amplio apoyo social y despertó grandes esperanzas de que iniciaría cambios en las políticas propias del modelo de acumulación impuesto con el neoliberalismo y del establecimiento de programas orientados a avanzar en la garantía de derechos para toda la población. En el discurso se habla de cambios en el carácter del Estado y en la relación con la sociedad, que incluyen la recuperación de funciones que habían sido privatizadas y que se plantean recuperar al ámbito de lo público. Así, se busca recuperar algunas funciones del papel regulador del Estado desde el ámbito de la producción agropecuaria hasta el de los mecanismos de comercialización y consumo, especialmente para la población más pobre a partir de políticas orientadas a garantizar un conjunto de derechos.

El gobierno de la 4T no puede ser visto sólo como resultado de un proceso electoral, sino de un proceso histórico de décadas de resistencias, luchas y de búsqueda de alternativas, lo cual se expresa en que muchas de sus políticas y propuestas han retomado agendas construidas desde la sociedad. Si bien muchos de los cambios se encuentran en una primera etapa, es importante reflexionar sobre sus posibilidades, analizando si abren el camino para avanzar hacia el logro de los ODS en la perspectiva de la garantía de derechos.

Los ODS no aparecen en el Plan Nacional de Desarrollo<sup>9</sup> del actual gobierno, sin embargo, hay un conjunto de políticas y acciones que se orientan a cumplir con algunos de sus objetivos. En este sentido puede considerarse que las Políticas

<sup>8</sup> Algunas de estas luchas se abordan en C. Cortez, “Acción social en el campo mexicano. Continuidad y cambio frente al gobierno de la Cuarta Transformación”, *op. cit.*

<sup>9</sup> “[...] después de contar con las condiciones democráticas necesarias y el respaldo de muchas fuerzas sociales..., México debería de transformarse en el corto, mediano y largo plazo. Lo anterior... que se plasma y materializa en el denominado Plan Nacional de Desarrollo, estableciendo sus objetivos, metas y proyectos en este y sus programas derivados, de los cuales se plantea un presupuesto que... permita que la estructura administrativa cumpla sus funciones, y... la fluidez de recursos para operar los programas y acciones determinados.”, en C. Penso *et al.* (coord.), *Desarrollo y presupuestos públicos en México en la cuarta transformación*, México, *op. cit.*



de Bienestar, la de Salud, la Ambiental y la Agropecuaria constituyen las principales definiciones del actual gobierno para avanzar hacia el cumplimiento de algunos de los ODS. Las acciones buscan incidir en lo relativo a la eliminación de la pobreza; garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos; garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje; lograr la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres y niñas. Es muy pronto para identificar si los cambios en las políticas serán suficientes para avanzar en ese sentido, pero es importante reflexionar sobre sus posibles implicaciones.

### **El reconocimiento de derechos, un camino complejo**

En lo que se refiere a los cambios en la política social, particularmente, a sus impactos en las zonas rurales, hay varias cuestiones que destacar. En principio, un cambio fundamental y un reto importante en el planteamiento de los nuevos Programas, se presentan con la perspectiva de considerar a la población rural como ciudadanos con derechos y no como pobres receptores de beneficios, de apoyos o de la asistencia gubernamental. En esa perspectiva, hasta ahora los cambios más importantes en algunas políticas incluyen; el incremento al salario mínimo, la entrega de apoyos directos a sectores amplios de la población (niños y jóvenes, adultos mayores, discapacitados, etcétera); cambios importantes en las políticas de salud, educación, de producción y consumo de alimentos.

Los cambios en los programas sociales son quizás los que generan más debate. Destacan los cuestionamientos a la desaparición del programa más importante del gobierno anterior, denominado Prospera, que si bien mientras existió era cuestionado, su suspensión significó un impacto en la economía de muchas familias en situación de pobreza. Su carácter focalizado y clientelar fue señalado por una participante en la reflexión “ya se había acostumbrado a muchos maridos a no preocuparse de los hijos ni de la mujer, porque el gobierno les daba. Ahora que les quitaron el Prospera son los que protestan porque no les dan”.

El cambio en la política social se expresa en la sustitución del Prospera por un conjunto de programas dirigidos a diferentes sectores, entre los que destacan: el Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras; las becas para el Bienestar Benito Juárez, dirigidas a estudiantes de educación inicial, primaria o secundaria; el Programa “Jóvenes Construyendo el Futuro”, dirigida a la capacitación de jóvenes entre 18 y 29 años; y el de “Jóvenes Escribiendo el Futuro”, dirigido a jóvenes estudiantes de nivel superior en condiciones de pobreza;

y el programa para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, para mayores de 68 años y de 65 para la población indígena.

Uno de los cambios que más debate público generó durante los primeros meses de gobierno fue el de dejar de apoyar a estancias infantiles. Como alternativa, se estableció el programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras, mediante el cual se otorga un apoyo económico a la madre, padre o tutor con niñas y niños de entre uno y cuatro años a su cargo. En el caso de madres de niñas y niños con discapacidad el apoyo es doble, por cada niña o niño de entre uno y seis años.<sup>10</sup> Hasta los últimos días de mayo de 2019 se tenían registradas 203 262 familias que aceptaron el programa, con 213 437 total de niños y niñas beneficiados.<sup>11</sup>

En lo que se refiere a los apoyos para educación, se estableció la beca Benito Juárez, dirigida a estudiantes de educación inicial, primaria o secundaria. El programa pretende entregar 6.7 millones de becas, aunque hasta octubre de 2019 llegaba a 3.7 millones de beneficiarios.<sup>12</sup> El programa no tiene carácter universal ya que, de acuerdo con su normatividad, sólo se puede entregar una beca por familia, la cual se asigna a los estudiantes en forma automática cuando entran a la escuela.

Quienes participaron en la reflexión sobre el carácter de los nuevos programas gubernamentales, consideran que este programa está orientado a garantizar el derecho a la educación, a una vida digna y a la salud. El programa Jóvenes Escribiendo el Futuro, está dirigido a quienes estén inscritos en algún centro de educación superior en modalidad escolarizada, menores de 29 años, que no reciban otra beca del gobierno federal, y vivan en un hogar en situación de pobreza. Se da prioridad a jóvenes indígenas y afrodescendientes, a personas que vivan en una zona de atención prioritaria y a quienes vivan en contextos de violencia. El programa se aplica en una primera etapa en las escuelas normales, universidades interculturales, Universidad Nacional Agraria, Universidad Autónoma Chapingo y Universidad Benito Juárez.<sup>13</sup> Las becas en sus distintas modalidades esperan llegar a 7 140 000 beneficiados en total. Hasta mayo de 2019 la meta de becas en educación básica era de 3 686 727, se habían entregado 2 260 796. En educación media Superior la meta es

<sup>10</sup> [<https://www.gob.mx/bienestar/acciones-y-programas/programa-de-apoyo-para-el-bienestar-de-las-ninas-y-ninos-hijos-de-madres-trabajadoras>].

<sup>11</sup> [<https://politica.expansion.mx/presidencia/2019/05/28/el-gobierno-anuncia-avances-en-las-universidades-Benito-Juárez-y-otros-programas>].

<sup>12</sup> [<https://www.gob.mx/becasbenitojuarez>].

<sup>13</sup> Plan Nacional de Desarrollo, p. 39.

de 3 154 262 de beneficiarios y se habían entregado 3 059 133. Las becas del programa Jóvenes Escribiendo el Futuro en su modalidad educativa tenía una meta de 300,000 estudiantes y se habían entregado 267 078.<sup>14</sup>

El programa Jóvenes Construyendo el Futuro, es uno de los emblemáticos de la política social, se orienta a que jóvenes entre 18 a 29 años que tengan la posibilidad de capacitarse como aprendices para el trabajo, para lo cual el gobierno federal les otorga una beca mensual durante un año. El programa pretende basarse en un modelo de corresponsabilidad entre los sectores privado y social, está destinado a ofrecer a los jóvenes un espacio, apoyos y actividades estructuradas para desarrollar y fortalecer hábitos de trabajo y competencias técnicas que promuevan la inclusión social e incrementen sus posibilidades de empleabilidad a futuro.<sup>15</sup> A nivel general, se estima que el número de jóvenes, con todos los niveles educativos, que no estudia ni trabaja asciende a alrededor de 2.3 millones,<sup>16</sup> el objetivo para 2019 fue llegar a un millón de jóvenes con alrededor de 160 mil tutores en todo el país, sin embargo, según los últimos datos de 2019, al parecer no se llegó a esa cifra y la mayoría de los beneficiarios son de zonas urbanas, si bien el programa considera la posibilidad de funcionar en zonas rurales, hasta ahora el efecto en este sentido es limitado a algunos negocios y talleres en pequeñas localidades. Para los participantes en la reflexión sobre los programas del nuevo gobierno, el de Jóvenes Construyendo el Futuro se orienta a cumplir los derechos al trabajo, a la educación, a una vida digna y a la salud. Se reconoce que hay poca información sobre el programa, pero lo más preocupante es la existencia de corrupción por parte de algunos tutores y de beneficiarios en su aplicación. La gente considera que debe haber más vigilancia sobre el programa y se deben denunciar las anomalías.

El programa para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores es otro de los emblemáticos del régimen. Su objetivo es contribuir al bienestar de la población adulta mayor a partir del otorgamiento de una pensión no contributiva; se apoya de manera universal a mujeres y hombres mayores de 68 años en todo el país. En zonas indígenas el apoyo es a partir de los 65 años.<sup>17</sup> Desde el punto de vista de quienes reflexionaron sobre las políticas del actual gobierno se reconoce que este programa

<sup>14</sup> [<https://politica.expansion.mx>], *op. cit.*

<sup>15</sup> [<https://jovenesconstruyendoelfuturo.stps.gob.mx>].

<sup>16</sup> Hasta octubre de 2019 se habían destinado 11 845.6 millones de pesos a este programa de acuerdo con información difundida por la Secretaría del Trabajo.

<sup>17</sup> [<https://www.gob.mx/bienestar/acciones-y-programas/programa-para-el-bienestar-de-las-personas-adultas-mayores>].

aumentó los recursos para los adultos mayores y se orienta a garantizar los derechos a una vida digna, a la seguridad, la equidad, la alimentación, la salud y a una vida sin violencia.

El programa de Becas para Discapacitados, como su nombre lo dice, está dirigido a personas con capacidades diferentes o a sus familiares. En opinión de quienes participaron en la reflexión, este programa está relacionado con los derechos a la equidad, la vida digna, una vida libre de violencia, salud y educación.

Un programa orientado a apoyar los pequeños negocios es el de Tandas para el Bienestar, a partir del cual se otorgan préstamos para negocios existentes o nuevos, dirigidos a personas entre los 30 y los 64 años. El objetivo es que un millón de pequeños negocios reciban el beneficio de un crédito a la palabra para la adquisición de insumos y herramientas como medio para mejorar las condiciones de pequeñas unidades económicas con el fin de fortalecer la economía con un enfoque de justicia social. Los créditos iniciales son de 6 mil pesos que se deben empezar a pagar en tres meses y cubrirse en un año, al término del cual, si el crédito ha sido pagado, el beneficiario podrá acceder a otro préstamo por 10 mil pesos; así hasta llegar al tope máximo que será de 20 mil pesos. El gobierno federal dispone de seis mil millones de pesos para financiar el programa.<sup>18</sup> Este programa se orienta a avanzar en el cumplimiento del objetivo de los ODS que es promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.

En general se señala que, una vez otorgados los recursos por los diferentes programas, los y las beneficiarias que están en las comunidades más apartadas se han enfrentado a problemas para acceder al dinero. El gobierno reconoce el problema y se propone expandir la red de cajeros del Banco del Bienestar. Con el objetivo de garantizar la correcta aplicación de los programas y evitar la corrupción, se mantiene la Contraloría Social a cargo de la Secretaría de la Función Pública. Se propone la constitución de un Comité de Contraloría Social en cada una de las localidades donde opera una mesa de atención para que, por ejemplo, las acciones de Contraloría Social en la pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores estén a cargo de los beneficiarios.<sup>19</sup>

Uno de los cambios más importantes impulsados por el actual gobierno se refiere a la política de salud, que se propone avanzar en la garantía del derecho a la salud. Estos cambios incluyen la desaparición del denominado Seguro Popular, que

<sup>18</sup> Plan Nacional de Desarrollo, p. 42.

<sup>19</sup> [<https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/450083/EsquemaPPBPAM2019.pdf>].

funcionó durante los últimos gobiernos neoliberales y está siendo sustituido por el Instituto de Salud para el Bienestar (Insabi). Éste acaba de iniciar sus funciones con la promesa de garantizar la atención médica a toda la población que no tiene acceso a los servicios institucionales de salud, enfrentando los problemas derivados de la falta de instalaciones adecuadas, la inexistencia de medicamentos, la falta de doctores y el incumplimiento de los horarios de atención. En conjunto se considera que los cambios en el sistema de salud empezarán a operar a partir del año 2020, aunque se reconoce que faltan muchos recursos materiales, económicos y humanos para garantizar el derecho a la salud.

Si bien en el presupuesto federal del 2020 se han destinado importantes recursos para mejorar las instalaciones, la adquisición de medicamentos y la contratación de personal, las carencias acumuladas plantean serias limitantes para garantizar el derecho a la salud para toda la población. Este programa se inscribe en los esfuerzos para avanzar en el objetivo de garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos establecido en los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

### **Los cambios de las políticas agroalimentarias para el campo. En la búsqueda de la autosuficiencia alimentaria**

Como ya se mencionó, uno de los objetivos de las políticas neoliberales fue promover la inserción y subordinación de los sistemas de producción y consumo de productos básicos al interés de grandes empresas. Como efecto de esto, México país de origen del maíz, vio reducida su capacidad de producción de productos básicos y se convirtió en uno de los grandes importadores mundiales de granos. El país todavía es autosuficiente en maíz blanco por los cultivos intensivos en zonas de riego, en cambio, la producción maicera en tierras de temporal no ha dejado de disminuir. Sin embargo, un importante porcentaje de los campesinos mexicanos han mantenido la siembra de maíz nativo en la milpa, desarrollado la mayoría de las veces en tierras marginales, donde ayudan a conservar la biodiversidad que caracteriza al país manteniendo a México como uno de los centros de origen y diversificación de recursos filogenéticos más importantes del mundo.

Es indudable que uno de los impactos más severos de las políticas neoliberales es el deterioro o pérdida de importantes recursos naturales, desde germoplasma hasta agroecosistemas, así como de procesos de conocimientos que sostienen la agricultura campesina, en la cual un porcentaje importante hace cada vez más uso de elementos industriales como fertilizantes, semillas mejoradas, plaguicidas, acelerando el

deterioro de esos recursos. Otros efectos se refieren a la contaminación de aguas, el acelerado deterioro de los suelos y de recursos forestales a lo largo del país.

En 2018, con la llegada del nuevo gobierno se comenzó a actuar para cambiar la política neoliberal e iniciar una presencia gubernamental más activa en la producción. Hasta ahora se ha iniciado el establecimiento de una nueva perspectiva sobre la producción agropecuaria y, en particular, sobre las posibilidades de los pequeños y medianos productores para recuperar sus capacidades. Están comenzando nuevos programas que ponen énfasis en recuperar la producción familiar para el consumo popular y avanzar hacia una producción agroecológica más sostenible. La promesa es que esta política no es sólo una estrategia productiva sino un tema central para avanzar en la garantía de los derechos. En lo que se refiere a las políticas propuestas para el campo destacan las que aparecen en el Proyecto de nación 2018-2024: autosuficiencia alimentaria de granos básicos, oleaginosas, huevo, lácteos y cárnicos; apoyo a la pequeña agricultura; fomento a la ganadería sustentable; promover la transición a sistema de producción agroecológicos; sembrar un millón de hectáreas de árboles frutales y maderables; establecer el programa Nacional de Cooperativas en el medio rural; reestructuración del sistema de compras y logística de Diconsa para compras directas a productores; sistema multianual de precios piso garantizados; otras propuestas se refieren a los jornaleros agrícolas del sector cafetalero, el financiamiento, el extensionismo, la economía solidaria y la investigación.

Estas acciones se orientan a avanzar en el cumplimiento de algunos de los ODS, destacadamente los relativos a: promover la agricultura sostenible; garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles; adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos; proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, efectuar una ordenación sostenible de los bosques, luchar contra la desertificación, detener y revertir la degradación de las tierras y poner freno a la pérdida de la diversidad biológica.

Un ejemplo muy importante del cambio en la perspectiva de la política agroalimentaria es la propuesta de la Ley Federal para el Fomento y Protección del Maíz Nativo,<sup>20</sup> que establece la base para prohibir el maíz modificado genéticamente y establecer programas de semillas para el maíz nativo, así como para delimitar territorios para su siembra. Se busca recuperar la producción de maíz sin usar maíz transgénico, sólo semillas criollas o mejoradas, mediante cruces selectivos para identificar variedades adecuadas ante los efectos del cambio climático. La ley fue aprobada por

<sup>20</sup> [<http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/46180-avala-senado-ley-federal-para-el-fomento-y-proteccion-del-maiz-nativo.html>].

el Senado y está pendiente de ser aprobada en la Cámara de Diputados. Su aprobación se enfrenta a la oposición de importantes actores económicos como el Consejo Nacional Agropecuario.

No puede dejarse de lado que existe una "...Ley de Bioseguridad que en vez de procurar la protección de los cientos de variedades de maíces nativos con las que cuenta México, por algo se le denomina la Ley Monsanto, porque está hecha para que las corporaciones puedan seguir en este intento de apropiarse de algo que es de todos los mexicanos. Esto explica porqué hay presiones de las corporaciones en el Senado para impedir que las medidas de protección a los maíces nativos avancen. Incluso al interior del propio gobierno federal hay presiones por impulsar los transgénicos".<sup>21</sup>

Los impulsores de esta Ley argumentan que es muy importante porque México, que cuenta con tantas variedades y razas de maíces, debe tener una ley que los proteja. Sobre todo, si entra en vigor el tratado comercial de México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC), que cuenta con una cláusula de la entrada en vigor del convenio de la UPOV 91, que impediría a los sembradores campesinos compartir sus semillas o reutilizarlas. Consideran que la aprobación de esta ley es una especie de barrera protectora, del maíz frente a cultivos transgénicos.

A lo largo del país y especialmente en el sur y centro, los campesinos siguen sembrando maíz, aunque en términos comerciales no les es rentable, pero es fundamental en su forma de vida, su cultura y su herencia. Ahora el Estado se plantea apoyar al campesino de temporal e impedir el avance de los organismos genéticamente modificados y de sus impactos ambientales, productivos, sociales y culturales. Varias de las políticas orientadas a apoyar la producción campesina de básico, están inspiradas en las propuestas de la campaña nacional "Sin maíz no hay país", iniciativa de organizaciones sociales del campo, con el apoyo de otros actores sociales, y que, durante años, ha pugnado por la protección y defensa del campo mexicano y especialmente de la producción de maíz.

De acuerdo con declaraciones<sup>22</sup> del subsecretario de Autosuficiencia Alimentaria de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (Sader) realizadas en la conferencia "Políticas de la Sader",<sup>23</sup> la nueva política agroalimentaria de la Cuarta Transformación tiene como prioridad el rescate del campo, avanzar hacia la autosuficiencia alimentaria, la mejora de la vida de las familias rurales y la construcción de la paz. La autosuficiencia alimentaria de los principales alimentos de consumo popular para

<sup>21</sup> *La Jornada del Campo*, "La 4T y el campo", núm. 145, 19 de octubre de 2019.

<sup>22</sup> [<https://www.gob.mx/agricultura>].

<sup>23</sup> Víctor Suárez, conferencia realizada en El Colegio de México, abril de 2019.

hacer frente a la dependencia alimentaria constituye uno de los cambios radicales de la política agroalimentaria. De acuerdo con la Sader, la nueva política se propone la reactivación de sectores productivos antes excluidos, para crecer con desarrollo social y regional buscando cerrar las brechas sociales en el campo mexicano dando prioridad del sureste y a poblaciones de alta marginación, a poblaciones indígenas y a los pequeños y medianos productores.

En colaboración con diversas organizaciones sociales se plantea el germen de un sistema alimentario nutricional, de otro sistema de transformación y de consumo de alimentos saludable. En febrero de 2019, se firmó el Acuerdo Nacional para la Autosuficiencia Alimentaria con diferentes organizaciones sociales productivas de alimentos y agroindustria para incrementar la producción, reducir las importaciones y lograr la autosuficiencia alimentaria. Esta propuesta incluye la creación de un Consejo Nacional del Maíz con la participación de agricultores, representantes gubernamentales y académicos, para rediseñar la producción, comercialización y consumo, incluso a partir de cambios legales.

Con esta nueva política, se pretende revalorizar a sectores a los que durante el neoliberalismo se les clasificó como pobres y se les negó su capacidad productiva, se pretende avanzar hacia otro sistema de producción agroecológico que pueda incrementar la producción, bajar costos, mejorar la productividad, la integración de conocimientos y aumentar rentabilidad, e impulsar los mercados regionales y locales. Asimismo, se pretende enfrentar el cambio climático y bajar emisión de gases de efecto invernadero, todo esto sin ampliar la frontera agrícola.

Sembrando Vida. Programa de Comunidades Sustentables, es uno de los programas emblemáticos dirigidos a apoyar a los campesinos para la siembra de árboles en sus parcelas: “con este programa se busca reestructurar el tejido social a través de la participación de las comunidades en las que se lleva a cabo, así como la regeneración del suelo a partir del conocimiento de los pueblos campesinos”.<sup>24</sup> En principio el programa, que promueve un sistema que pretende ser ecológico y sustentable, se tiene previsto para ser puesto en práctica en 19 entidades federativas, priorizando ocho: Campeche, Chiapas, Durango, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán. Entidades que se distinguen, siguiendo sus lineamientos, por ser las zonas más ricas en biodiversidad del país, pero también por concentrar la mayor pobreza, y por la degradación y sobreexplotación de sus recursos.<sup>25</sup>

<sup>24</sup> [<https://www.gob.mx/bienestar/acciones-y-programas/programa-sembrando-vida>].

<sup>25</sup> [<https://ojarasca.jornada.com.mx/2019/08/10/convertir-en-jornaleros-a-los-guardianes-mile-narios-8742.html>].



Entre los ofrecimientos del programa están los apoyos en especie para la producción agroforestal (plantas, insumos, herramientas), el acompañamiento técnico para la instalación de sistemas agroforestales. Mediante el programa, se entregan apoyos a productores que tienen desde 2.5 hasta 17.5 hectáreas para que siembren con el sistema milpa intercalada con árboles frutales (MIAF) en una hectárea y otra hectárea y media para árboles maderables intercalados con café, cacao o cultivos de sombra.

En opinión de quienes participaron en la reflexión sobre los DESCA, este programa está relacionado con la garantía de los derechos al trabajo, a un medio ambiente sano, a la alimentación, a una vida digna y a la información. Los objetivos son ambiciosos, de orden ambiental, social y económico. Quienes han visto la operación del programa, señalan que hay gente que se inscribió sin tener la superficie mínima, en esos casos puede llevar a cabo un arrendamiento con algún familiar, al parecer puede aceptarse que pague hasta el 25% de lo recibido y se les presta durante seis años. También se da el caso de productores que tienen hasta 20 ha y que se inscriben el productor, la esposa y los hijos, con lo que un productor puede recibir varios apoyos; hay muchas mujeres que están en el programa porque cuando se llevó a cabo el censo no estaba el marido.

Para la población de los estados más pobres donde se lleva a cabo el programa, como Chiapas y Campeche, el proyecto es significativo en términos del ingreso recibido por los beneficiarios y esto lleva a casos en que ejidatarios o comuneros han desmontado para poder entrar al programa. Hay comunidades donde gente, que no tenía el área mínima requerida de 2.5 ha, tumbó monte con tal de obtener los beneficios, esto a pesar de que la condición para inscribirse es que fueran acahuales bajos, potreros o tierras abandonadas, pero no montaña.

Los apoyos otorgados por medio del programa aparecen como subsidios y aunque están concebidos como recursos para desarrollar capacidades, la forma en que está estructurado el modelo, que incluye la creación de cooperativas por quienes participan, está pensado de manera general y sin considerar las especificidades de las personas, sus comunidades y regiones. El riesgo es caer en un cooperativismo forzado; el reto es lograr que los recursos destinados al proyecto puedan operar como inversiones que amplíen las capacidades locales y sienten las bases para generar bienestar en el mediano plazo.

Algunas de las críticas más severas al programa se refieren a sus implicaciones ambientales, sociales y culturales, derivadas del enfoque homogéneo con el que se lleva a cabo. No se considera que las regiones de México donde mejor se conservan los bosques, son propiedad de comunidades y que hay una diversidad de experiencias

de proyectos manejados por comunidades indígenas a partir de la gestión local a lo largo del país, en estados como Michoacán, Durango y Oaxaca.

El programa incluye una capacitación técnica y social por medio de las llamadas Comunidades de Aprendizaje Campesino (CAC) a partir de las cuales se pretende promover valores en trabajo, ahorro, salud y educación. Hay críticas severas a la forma en que se entiende la capacitación, como si se partiera de que los campesinos beneficiarios no cuentan con conocimientos, ignorando que tienen conocimientos resultado del aprendizaje del entorno y derivado de un legado ancestral. Existe la posibilidad de que la incorporación de jóvenes becarios originarios de las propias comunidades les permita aprovechar para aprender, reconocer y valorar esos conocimientos ancestrales mediante el contacto con los campesinos más experimentados. De cómo se resuelva este proceso de aprendizaje, dependerá el avance del programa y sus implicaciones en la calidad de vida y en la sostenibilidad del medio ambiente.<sup>26</sup> A pesar de las dificultades enfrentadas en el inicio del programa, en general los productores tienen buena opinión, donde hay algo de organización se avanza y lo ven como una oportunidad que puede ser aprovechada.

El hecho de que Sembrando Vida esté en la Secretaría del Bienestar y no en la Secretaría de Medio Ambiente es significativo. Lo ideal sería que algunos de los programas se llevaran a cabo en forma integral con la participación de varias secretarías: la de Medio Ambiente, la de Bienestar, la de Economía y la del Trabajo, por ejemplo. Esto permitiría que el programa se vinculará al manejo de los recursos forestales y de la biodiversidad, pero también al del agua y de los suelos, con una perspectiva de cuencas.

En octubre de 2019, se presentaron los avances del programa. De acuerdo con la titular de Bienestar, había 229 091 sembradores en el padrón... “Estamos trabajando con 25 pueblos originarios, en 575 mil hectáreas y tenemos presencia en 362 municipios, en 4 mil ejidos y en 400 comunidades... Se planea que el próximo año se duplique, para llegar a un millón de hectáreas y 400 mil campesinos”.<sup>27</sup> El programa se encuentra en su primera fase por lo que se requiere dar seguimiento tanto a sus formas de operación como a sus implicaciones ambientales, sociales, económicas, culturales y políticas. Aquí nos hemos referido a algunas de las condiciones en que se aplica, considerando opiniones de los involucrados. Sin duda, el programa está relacionado con varios de los ODS en materia de: eliminación de la pobreza; acabar

<sup>26</sup> ¿Convertir en jornaleros a los guardianes milenarios? [<https://ojarasca.jornada.com.mx/2019/08/10>].

<sup>27</sup> [<https://www.gob.mx/presidencia/prensa/229-mil-campesinos-participan-en-sembrando-vida-el-programa-de-creacion-de-empleos-mas-grande-del-pais-informa-presidente>].

con el hambre y promover la agricultura sostenible; promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos; reducir la desigualdad; garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles; adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos; proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, efectuar una ordenación sostenible de los bosques, luchar contra la desertificación, detener y revertir la degradación de las tierras y poner freno a la pérdida de la diversidad biológica; promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible. Así, de su avance y logros dependerá qué tanto se avance hacia el cumplimiento de los ODS en los próximos años.

### **La Cuarta Transformación frente al modelo extractivista**

Durante siglos los pueblos originarios han resistido ante el despojo de sus tierras y recursos, apoyándose en las formas tradicionales de organización y han desempeñado un papel central en la protección de importantes recursos naturales. Sus formas de resistencia frente al modelo neoliberal son diversas; si hasta hace unos años sus acciones se presentaban como expresiones aisladas y desintegradas, poco a poco se presentan como luchas por el territorio y los recursos, por el respeto de sus formas tradicionales de organización y por la exigencia de formas propias de gestión del territorio.

Este proceso de despojo histórico se acentuó en los últimos años en el marco de las políticas neoliberales y por el embate del poder transnacional. Los megaproyectos impuestos durante los sexenios anteriores impactaron severamente a muchas comunidades a lo largo del país. La actividad minera deja tremendos efectos ambientales y sociales en las regiones donde se impone y prácticamente no da beneficios fiscales, ni de trabajo, ni de producción para el país, mucho menos para las comunidades donde se asientan estos megaproyectos. Como contraparte, los principales grupos económicos del país son beneficiarios de las concesiones mineras y recibieron concesiones que pueden ser renovadas por décadas.

Frente a esta situación, en los últimos años ha cobrado fuerza la demanda de consulta previa, libre e informada por parte de los pueblos originarios, apoyándose en el marco legal internacional, específicamente en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), para ampararse contra un número importante de megaproyectos mineros, eólicos, de construcción de presas..., con importante incidencia en las regiones rurales del país. Algunas de las acciones más conocidas tienen su origen en conflictos de tipo socioambiental y territorial, originados por proyectos

extractivistas que atentan contra los derechos históricos de las comunidades propietarias de los territorios, de los cuales se pretende despojarlos mediante mecanismos legales o utilizando promesas económicas. Durante los gobiernos neoliberales, para tratar de desmovilizar las protestas contra los megaproyectos y especialmente contra la minería, se hizo uso de la represión, ya sea mediante acusaciones a líderes indígenas y campesinos con cargos falsos a partir del sistema judicial para encarcelarlos o, en el peor de los casos, mediante el asesinato de quienes encabezan estas luchas. En este sentido, una de las definiciones importantes del actual gobierno ha sido la decisión de suspender los proyectos de extracción de gas y petróleo utilizando fracking, así como suspender las concesiones mineras en todo el territorio nacional.

Sin embargo, en lo que se refiere a grandes proyectos de infraestructura con importante impacto regional impulsados por el actual gobierno, destaca el Plan de Desarrollo para el Sureste de México Tren Maya, que impactará amplias regiones de los estados de Chiapas, Campeche, Yucatán y Quintana Roo. Frente a este proyecto se han expresado personas y organizaciones en contra o con severas críticas al proyecto en el sentido de que no parece evidente de qué manera un megaproyecto como el Tren Maya podría derivar en procesos social y económicamente incluyentes para los amplios sectores de la población que viven en situación de pobreza en los estados que va a recorrer el tren. Este es quizá el principal cuestionamiento a que se enfrenta el proyecto, pues todo hace pensar que será otra infraestructura al servicio de los grupos de interés económicos y el turismo, donde los habitantes locales serán sólo la mano de obra barata que se utilizará en las actividades básicas. Otra preocupación es sobre si el proyecto provocará el despojo o la venta de tierras ejidales y comunales en las zonas por donde atraviese el tren, pero principalmente donde se promoverán los desarrollos urbanos a lo largo de la ruta. Si bien hay la propuesta de que los terrenos no se vendan sino de que los propietarios participen en un fideicomiso como socios de empresas, la gente tiene dudas y piensa que el riesgo de perder sus tierras es alto. Inclusive se argumenta que en el contexto de la ejecución del Plan de Desarrollo para el Sureste de México Tren Maya, se hace uso del programa Sembrando Vida como medio para promover la aceptación del proyecto.<sup>28</sup>

En este sentido, una definición importante del actual gobierno son las consultas previas a la realización de los megaproyectos que atraviesan regiones con población indígena. En la consulta sobre la construcción del tren maya, realizada en noviembre de 2019, si bien quienes participaron aprobaron mayoritariamente el proyecto,

---

<sup>28</sup> [ojarasca.jornada.com.mx/2019/08/10/convertir-en-jornaleros-a-los-guardianes-milenarios-8742.html].

sus opositores argumentan que no se respetaron los procedimientos y compromisos para garantizar una consulta previa, libre, informada y culturalmente adecuada, establecidos en los convenios internacionales.

La posibilidad de modificar un megaproyecto como el tren maya, requeriría en principio el respeto de la consulta previa, libre e informada a los pueblos que serán impactados por esta obra, pero también el establecimiento de políticas de negociación y de acuerdos para la construcción de políticas y de programas que se basen en la presencia activa de la población directa e indirectamente impactada, de manera que se garantice su incorporación activa en la gestión de los cambios regionales y la obtención de beneficios en el largo plazo. De otra forma, no hay nada que haga pensar que el modelo de acumulación para la región se modificará a partir de las políticas establecidas por este gobierno.

### **Reflexiones finales sobre los avances y retos de la Cuarta Transformación en sus políticas hacia las sociedades rurales**

A un año de iniciado el nuevo gobierno, sin duda se han dado avances que sientan las bases para cambios radicales en las políticas ambientales, económicas y sociales. Destacan definiciones fundamentales como el reconocimiento de un conjunto de derechos, así como algunos avances legislativos para sustentar los cambios y el inicio de programas que, más allá de sus tropiezos, muestran un compromiso político para impulsar cambios importantes en el campo mexicano y en la situación de las sociedades rurales. Si en una primera etapa posterior al proceso electoral y en los primeros meses del nuevo gobierno federal, se tenía una esperanza de cambios profundos, y también una cierta urgencia de respuestas, tras esta primera etapa, probablemente muchos convencidos de los cambios, ahora piensan que se debe esperar un poco más y que los efectos de las nuevas propuestas tomarán tiempo, aunque no deja de existir un cierto desencanto por el impacto y velocidad con que los cambios se llevan a cabo.

La forma en que se instrumentaron los programas en el primer año hace pensar que si bien pueden haber buenas intenciones en las propuestas, su puesta en marcha acelerada ha sido una prueba y error, con importantes limitaciones en lo que se refiere a la participación de la población local. Si se considera que como resultado del neoliberalismo y con el objeto de resistir a sus efectos, se generaron procesos de organización regionales, la cuestión está en cómo estos procesos pueden ser la base para desarrollar sus propios proyectos y en aprovechar las experiencias locales para

impulsarlos. Hay cuestiones positivas que no se pueden dejar de lado en esas experiencias locales y regionales, que podrían ser aprovechadas para el impulso de políticas de tipo ambiental, económico y productivo que respondan a las necesidades de la gente, que se apoyen en las propuestas locales y que impulsen sus iniciativas.

De esta redefinición fundamental se derivan múltiples cambios y también una diversidad de problemas para la operación de los programas en los términos propuestos. Se reconoce que para llevar a cabo el nuevo enfoque de la política y avanzar en el logro de los objetivos, se requiere la reforma del aparato federal para que éste opere en los territorios cerca de la gente. En esta política destaca la propuesta de establecer un modelo de vinculación del gobierno con los territorios por medio de los Centros Integradores para el Bienestar en las regiones más pobres y alejadas, para que por medio de ellos la población acceda a los programas de gobierno a nivel microregional.

Es pronto para conocer las implicaciones de estas nuevas políticas y programas durante su primera fase, particularmente si se pone énfasis en cómo los diferentes actores sociales en las áreas rurales responden a la nueva situación, incluidos aquellos que lo ven como una oportunidad para reducir la pobreza y avanzar en la garantía de derechos y en la realización de los ODS; pero también considerando el punto de vista de aquellos que no creen en el nuevo enfoque, o que consideran que las políticas iniciadas representan la continuidad de un modelo orientado a despojar a los campesinos y a los pueblos originarios del control sobre sus recursos y de la posibilidad de impulsar sus propios modelos.

Uno de los sectores que se ha movilizadado más ampliamente contra las políticas neoliberales y por la defensa de sus derechos colectivos es el de la población indígena. Sin duda la evaluación de los logros de las políticas impulsadas por el gobierno de la 4T dependerá de qué tanto se logren mejorar las condiciones de bienestar de la población indígena y garantizarle un conjunto de derechos que históricamente se les han negado.

Quizás el reto mayor de la política social es cómo pasar de una política que durante décadas tuvo un enfoque asistencialista y focalizado, a otra centrada en la garantía y universalidad de un conjunto de derechos.

# Coordinación para la atención de problemas ambientales en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México

*Angélica Rosas Huerta  
y Esthela Irene Sotelo Núñez*

## **Introducción**

MÉXICO ENFRENTA UNA MULTIPLICIDAD DE PROBLEMAS ECONÓMICOS, políticos, sociales, ambientales, entre otros, que afectan y amenazan a su población. Andrés Manuel López Obrador (AMLO), como presidente electo del país se propuso atenderlos a partir de lo que él denominó la Cuarta Transformación (4T). Dicha propuesta se caracteriza, entre otros aspectos, por impulsar cambios en la forma de hacer gobierno, a partir de, por ejemplo, la creación de nuevos instrumentos que busquen normar la coordinación y cooperación entre entidades gubernamentales responsables de problemas como son los ambientales, que ignoran y trascienden los límites territoriales o jurisdiccionales y que no se detienen ante barreras políticas o sociales.

Frente al nuevo escenario político en el país, este trabajo aborda la coordinación metropolitana como un reto para el gobierno de AMLO. En particular se busca indagar sobre ¿cuáles son los avances y limitaciones que enfrenta la Ley de Desarrollo Metropolitano del Valle de México (LDMVM)?, la cual fue aprobada por el Congreso de la Ciudad de México en 2019 para atender algunos problemas ambientales de la región, a partir de una coordinación metropolitana a nivel intergubernamental. Si bien es un instrumento promovido a nivel local, lo cierto es que en este ordenamiento jurídico el gobierno federal sigue siendo un actor clave, en tanto que los mecanismos de financiamiento y concertación a menudo involucran su participación como un actor central.

Para responder la interrogante planteada, se analiza la Ley a partir del modelo de gobernanza metropolitana que propone Tomàs (2018) y que considera a las competencias metropolitanas, el financiamiento, la representación democrática y participación ciudadana y las relaciones multinivel, como variables de análisis.<sup>1</sup> Se elige este modelo debido a que toma como eje la institucionalización de acuerdos de coordinación entre actores que se encuentran ubicados en diferentes niveles de gobierno, aunque se reconoce que se trata de un modelo esencialmente normativo.

El trabajo está dividido en tres apartados, en el primero se presenta una breve reflexión sobre los problemas ambientales como cuestiones que trascienden los límites territoriales o jurisdiccionales y cuyo tratamiento supone la articulación de diferentes escalas y órdenes de gobierno. En el segundo se presenta una revisión teórica sobre la gobernanza referida a las metrópolis, particularmente haciendo énfasis a la coordinación entre actores. En el tercer apartado se analiza la LDMVM a partir del modelo de Tomàs, aquí se busca indagar los avances y limitaciones que enfrenta la LDMVM para lograr una efectiva coordinación para el tratamiento de los problemas ambientales en la región. Por último, se presentan algunas reflexiones finales. La investigación es fundamentalmente cualitativa y hace uso de técnicas como revisión y sistematización documental.

## Los problemas ambientales como cuestiones metropolitanas

Las ciudades se caracterizan, entre otros aspectos, por una alta concentración de población y una movilidad residencial entre municipios que han generado y agudizado diversos problemas que deben ser atendidos por las autoridades gubernamentales. Entre ellos, se destacan los ambientales, es así que la degradación de los ecosistemas acuáticos y terrestres, la pérdida de biodiversidad, la escasez del agua para consumo humano o la contaminación de los recursos hídricos, de los suelos y del aire, el mal manejo de áreas verdes y zonas de conservación ecológica, la mala disposición de residuos sólidos, son ejemplo de ellos. A esta larga lista, se suman problemas relativamente nuevos como el cambio climático.

---

<sup>1</sup> Mariona Tomàs, *Modelos de gobernanza metropolitana*, Barcelona, Universidad Abierta de Cataluña, 2018 [http://openaccess.uoc.edu/webapps/o2/bitstream/10609/91326/3/Gobernanza%20metropolitana\_Módulo%201\_Modelos%20de%20gobernanza%20metropolitana.pdf]. Fecha de consulta: 18 de abril de 2019.



Desde hace varias décadas algunos de estos problemas fueron incorporados en la agenda pública y las autoridades han implementado líneas de acción para su atención. Sin embargo, en las diversas latitudes del planeta algunos de los problemas ambientales se han dejado sentir con mayor fuerza, impactando cada vez más, y de manera desigual, a un mayor número de poblaciones. Algunos de ellos no son nuevos, pero todos contribuyen con el cambio ambiental global<sup>2</sup> y por ende a una crisis que impacta negativa y desigualmente la vida humana.

La crisis ambiental se desarrolla a partir de dos grandes procesos: 1) la organización de la actividad económica y la vida cotidiana moderna, alrededor de un sistema energético basado en combustibles fósiles, particularmente petróleo; y 2) el efecto de las políticas desarrollistas que impusieron la industrialización y la concentración urbana de la población al centro de las políticas de cambio social.<sup>3</sup> Por estas razones, la crisis ambiental, que se exagera en las ciudades, es producto no sólo del cambio climático, sino también de problemas ambientales agudizados en las últimas décadas. Cuestiones que si bien son generadas por las transformaciones realizadas por los seres humanos que alteran el rumbo de la evolución del planeta y de la sociedad; lo cierto es que sus efectos no se presentan de la misma forma, además no todos contribuimos de la misma manera a generarlos o agudizarlos, ni mucho menos podemos asumir una responsabilidad compartida y cursos de acción iguales para su tratamiento. Pero sobre todo, afectan a grandes poblaciones asentadas en distintas jurisdicciones dentro de un territorio compartido, haciendo de estos asuntos, como dice Lezama, un lugar común.<sup>4</sup>

Los problemas ambientales que enfrentan las metrópolis desafían el tratamiento que le dan los gobiernos y reclaman cambios en la forma en la que el diseño de las estructuras administrativas permite su abordaje, poniendo de manifiesto la necesidad

<sup>2</sup> El uso de este concepto permite aglutinar el conjunto de transformaciones de los sistemas de soporte de vida y sus efectos negativos para la vida humana y la organización social más allá del cambio climático; Patricia Romero, “Cambio ambiental global: ¿nuevos desafíos a viejos problemas?”, en *Globalización: revista web mensual de economía, sociedad y cultura*, octubre, 2006; Javier Urbina y Julia Martínez (comps.), *Más allá del cambio climático. Las dimensiones psicosociales del cambio ambiental global*, México, INE/Semarnat/UNAM, 2006; Elma Montaña, *Escenarios de cambio ambiental global, escenarios de pobreza rural: una mirada desde el territorio*, Buenos Aires, Clacso, 2013.

<sup>3</sup> Gustavo Blanco, “Abriendo la caja negra del cambio climático: claves para comprender su trayectoria política en América Latina”, en Andrea Lampis (editora), *Cambio ambiental global, Estado y valor pública: la cuestión socio-ecológica en América Latina, entre justicia ambiental y “legítima depredación”*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia/Clacso/Pontificia Universidad Católica de Perú, 2016.

<sup>4</sup> José Luis Lezama, *Medio ambiente, sociedad y gobierno: la cuestión institucional*, México, El Colegio de México, 2006.

de buscar medidas efectivas entre gobiernos que permitan diseñar e implementar políticas integrales con un enfoque regional. Principalmente por tres características fundamentales de los problemas ambientales. Primero, trascienden los límites territoriales o jurisdiccionales y no se detienen ante ninguna barrera político administrativa o social. Segundo, debido a que, al ser el resultado de múltiples causas o factores, involucran a diferentes niveles de gobierno y sectores de la actividad pública, esto obliga a pensar más allá de los límites y fronteras convencionales, no sólo en el sentido físico, sino incluso en la forma en la que estos son conceptualizados. Por último, porque para la atención de los problemas ambientales se debe trascender los tiempos políticos convencionales y reconocer que no se puede resolver en un solo periodo de gobierno y con la intervención aislada de un nivel de gobierno.

Una actuación organizacional aislada, parcial, bajo un escenario político-administrativo fragmentado y toma de decisiones desvinculadas, disminuye drásticamente las posibilidades de una intervención pública efectiva. Lo que obliga a superar los sistemas de gestión y planificación segmentadas o sectoriales de los gobiernos y sus organizaciones e impulsar prácticas basadas en la participación de actores desde diferentes escalas y sectores en la toma de decisiones.

En México, desde finales de la década de 1980, se impulsa un marco jurídico que ha permitido establecer una coordinación metropolitana para atender problemáticas que enfrentan las zonas metropolitanas, entre éstas, las ambientales. De igual forma en los últimos años se aprobaron una serie de reformas a nivel estatal que han contribuido a que los gobiernos, como es el caso del de la Ciudad de México, puedan contar con mecanismos administrativos que permitan la coordinación metropolitana para la atención de problemas comunes, como es el ambiente.

## **El estudio de la gobernanza metropolitana**

En el debate actual hay diversas perspectivas teóricas que explican la gobernanza a partir de diferentes atributos. Análiticamente, el término gobernanza alude a una perspectiva de realidad compleja;<sup>5</sup> suele utilizarse, como la base de afirmaciones nor-

---

<sup>5</sup> Arthur Benz, “Einleitung: Governance [Introduction]”, en *Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept [Fashion concept or useful social science concept]*, en A. Benz (ed.), *Governance-Regieren in komplexen Regelsystemen [Governing in complex control systems]*, Wiesbaden, Alemania, Verlag für Sozialwissenschaften [Publishing House for the Social Sciences], 2004, p. 12 [<https://www.springer.com/us/book/9783531901718>]. Fecha de consulta: 7 mayo de 2019.

mativas que aluden a un producto de la coordinación más que a un proceso.<sup>6</sup> Sin embargo, en los estudios específicos sobre gestión y administración de problemas territoriales, “gobernanza” se usa con frecuencia como un concepto aplicado, cuando se relaciona con técnicas de gobierno y/o instrumentos de un arreglo determinado, para la realización de ciertos objetivos sociales, en una lógica más de procesos, que de resultados.<sup>7</sup>

A menudo encontramos que el término gobernanza se refiere a los instrumentos por medio de los cuales se establece un arreglo entre diferentes entidades, involucradas en la gestión de un asunto común. Una idea aceptada en estos estudios es que el Estado no es el único actor relevante en la creación, determinación e implementación de estos arreglos. La sociedad civil y los actores privados también se involucran en la configuración y funcionamiento de los instrumentos definidos, desempeñando un papel regulador de las circunstancias sociales que suscitan y contienen los sistemas de gobernanza. Así, desde una perspectiva institucional, la gobernanza se vincula con un amplio rango de instrumentos formales e informales, regulatorios y no regulatorios, que pueden haber sido propuestos e iniciados por actores externos al Estado.<sup>8</sup>

En cuanto a gobernanza metropolitana, se cuenta con definiciones amplias, como la de LeGalés y Ugalde que parten de una concepción descriptiva, más que normativa,

---

Arthur Benz, S. Lütz, U. Schimank y G. Simonis (eds.), Einleitung [introduction], en Philipp, T. *Zeitschrift Für Politik*, 54(4), 2007, pp. 488-491 [<http://www.jstor.org/stable/24228932>]. Fecha de consulta: 7 de mayo de 2019.

<sup>6</sup> Cfr. Mariona Tomàs, *op. cit.*, p. 8.

<sup>7</sup> Michael Zürn, “Governance in einer sich wandelnden Welteine Zwischenbilanz” [Governance in a changing world, an interim balance] en G.F. Schuppert y Michael Zürn (eds.), *Governance in einer sich wandelnden Welt [Governance in a changing world]*, Alemania, Verlag für Sozialwissenschaften [Publishing House for the Social Sciences], 2008, p. 556; Stephen Osborne, “Introduction: The (New) Public Governance: a suitable case for treatment?”, en R. Osborne (ed.), *The New Public Governance*, Nueva York, Routledge, 2010 [<http://blog.ub.ac.id/irfan11/files/2013/02/The-New-Public-Governance-oleh-Steven-P.-Osborne.pdf>]. Fecha de consulta: 18 de abril 2019; Patrick Le Galés y Vicente Ugalde, “Introducción”, en P. Le Galés y V. Ugalde (eds.), *Gobernando la Ciudad de México. Lo que se gobierna y lo que no se gobierna en una gran metrópoli*, México, El Colegio de México, 2018.

<sup>8</sup> Andrew Jordan, Rüdiger K.W. Wurzel, Anthony R. Zito, “New models of environmental governance. Are “new” environmental policy instruments (NEPIS) supplanting or supplementing traditional tools of government?”, *German Political Science Association (GPSA) Journal* 12(39); Michael Zürn, *op. cit.*; Stephen Osborne, *op. cit.*; Jannes Fröhlich y Jörg Knieling, “Conceptualising Climate Change Governance”, en *Climate Change Governance*, Berlín, Springer, 2013; Le Galés y Ugalde, *op. cit.*

sobre el tipo de arreglos, los instrumentos disponibles y las formas de articulación entre los actores que confluyen en un territorio, como configuraciones que estructuran diferentes formas o modos de gobernanza.<sup>9</sup> Éstos permiten no sólo articular mecanismos de suministro de servicios y bienes a la población, sino darle dirección a las metrópolis en el tratamiento de problemas cuyo alcance, en términos de causas e impactos, trasciende fronteras jurisdiccionales y afecta a una región en su conjunto.<sup>10</sup>

Por otro lado, la coordinación entre actores, asociada con la noción de gobernanza en red como el escenario más eficaz para lidiar con el problema de planear y gestionar servicios y políticas a escala metropolitana, ha dado como resultado diferentes propuestas, como modelos para enmarcar el diseño de mecanismos específicos como los que propone la LDM-ZMVM. Tomàs presenta un modelo para analizar los sistemas de gobernanza metropolitana,<sup>11</sup> que se construye a partir de la institucionalización de los acuerdos de coordinación entre actores. De mayor a menor institucionalización, este modelo transita desde el gobierno metropolitano, pasando por agencias metropolitanas (sectoriales) y coordinación vertical (a partir de un nivel de gobierno subnacional) hasta la cooperación voluntaria entre municipios (asociaciones, planes estratégicos, etcétera). Por esta razón, consideramos válido recuperar este modelo como marco para llevar a cabo un análisis exploratorio de los pilares contenidos en la LDM-ZMVM, a partir de las cuatro variables que configuran la gobernanza metropolitana (Figura 1).

### i) Competencias metropolitanas

La variable de competencias se nutre respondiendo a la pregunta ¿quién debe hacer qué? A partir de determinar a qué actor, agencia, nivel y sectores les corresponde tomar ciertas decisiones, es posible definir ámbitos de competencia (alcance competencial), y delimitar campos de decisión/acción para cada actor, así como los alcances y el tipo. Una forma de analizar las interacciones entre cada actor, puede ser identificando qué tantas competencias exclusivas posee cada uno y si sus decisiones son vinculantes, o no. El tipo de competencia de cada actor dentro de la red o mecanismo de coordinación puede ser identificando a partir de sus instrumentos disponibles (v.g. *hard policies*, como políticas referidas al medio físico, es el caso del urbanismo, ordenamiento territorial, infraestructura, medio ambiente, transporte; o

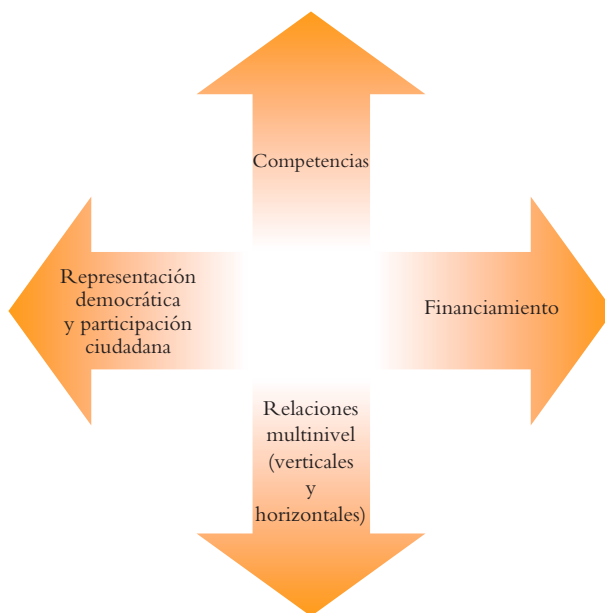
<sup>9</sup> Le Galés y Ugalde, *op. cit.*

<sup>10</sup> *Idem.*

<sup>11</sup> Mariona Tomàs, *op. cit.*

*soft policies*, como aquellas relacionadas con desarrollo económico y social, aquí se destaca las políticas de educación, sanidad, cultura, vivienda, etcétera).

Figura 1. Variables de la gobernanza metropolitana



Fuente: recuperado de Mariona Tomàs. *Modelos de gobernanza metropolitana*, op. cit., p. 14.

## ii) Financiamiento

De acuerdo con este modelo, la autonomía de los actores involucrados es una función del financiamiento. Esto es, libertad de acción en términos de adquisiciones frente a dependencia financiera. Los mecanismos de gobernanza metropolitana suelen financiarse por dos vías: transferencias *bottom-up*, en las que los gobiernos locales fondean parcialmente el mecanismo, o *top-down*, cuando el financiamiento lo aportan órdenes de gobierno con mayor alcance competencial. Otra fuente de financiamiento es la recaudatoria, mediante tasas, impuestos y cobro de servicios. Finalmente, nosotras agregaríamos los fideicomisos o fondos revolventes.

En la práctica, los esquemas de financiamiento no suelen recurrir a una sola fuente, sino por la combinación de recursos con distinto origen.

Aunado a la fuente de financiamiento (propia o externa), también se debe considerar el monto de esos recursos, ya que como bien lo apunta Tomàs las áreas metropolitanas no cuentan con los recursos suficientes, pues al financiarse a partir de aportaciones, su autonomía fiscal es limitada, por lo que se necesitan “otros instrumentos fiscales para poder desarrollar políticas propias”.<sup>12</sup>

### iii) Representación democrática y participación ciudadana

La variable alude básicamente a mecanismos de democracia representativa, y habla de representación directa e indirecta, asumiendo como directa aquella que posibilita la elección de figuras de deliberación en un nivel de gobierno metropolitano (tales como consejeros), e indirecta a la elección de alcaldes, consejales y gobernadores (en su caso) que, en conjunto, gobiernan dentro de la estructura metropolitana. Además, se valora la existencia de una participación de miembros de la sociedad civil como sindicatos, cámaras de comercio, universidades, etcétera, en los organismos metropolitanos. Aquí se cuestiona sobre ¿quiénes participan?, ¿cómo participan?, ¿refleja la heterogeneidad de actores?, y ¿están representados todos los sectores?

### iv) Relaciones multinivel

La variable responde a la pregunta de ¿cómo se sitúan las áreas metropolitanas en un entorno de gobernanza multinivel, donde existen *relaciones horizontales y verticales (sic)*?<sup>13</sup> Como relaciones verticales, además de las relaciones entre los actores gubernamentales con otros gobiernos de mayor alcance (regionales y nacionales) se alude aquí al papel estratégico que como actores políticos y económicos desempeñan las áreas metropolitanas en la geopolítica mundial, al articularse con organismos y entidades de alcance regional o incluso global (v.g. la Asociación Mundial de las Grandes Metrópolis, el Fondo Mundial para el Desarrollo de las Ciudades, Eurocities (Red de Ciudades Europeas), entre otros). Por relaciones horizontales se refiere a las establecidas entre las autoridades locales que convergen en un espacio, entre éstas y las autoridades metropolitanas (en su caso) y entre todas ellas y los actores privados —y sociales.

A la luz de esta somera revisión teórica, en el siguiente apartado examinamos una estrategia de gobernanza que mezcla instrumentos de política y planeación, y abona al entendimiento de los alcances regionales de los mecanismos existentes.

<sup>12</sup> Mariona Tomàs, *op. cit.* p. 16.

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 17.

## ¿Hacia una coordinación metropolitana efectiva para atender los asuntos ambientales en el Valle de México?

En México, desde finales de la década de 1980, se instauraron órganos de coordinación metropolitana que, por medio de la planeación sectorial, buscan atender problemas comunes, es el caso del desarrollo urbano, asentamientos humanos, contaminación ambiental, transporte y vialidad, protección civil, seguridad pública, suministro de agua y desechos sólidos, entre otros. Son órganos que, de acuerdo con lo que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), se configuran a partir de la coordinación entre distintas esferas de gobierno y asociacionismo de municipios de dos o más estados, ya sea mediante la firma de acuerdos y contratos o a partir de la formación de comisiones en donde están implicados los distintos niveles de gobierno (municipal, estatal y federal). En el caso del ambiente destaca la Comisión Ambiental de la Megalópolis (CAME), constituida en el 2013 como el órgano de coordinación administrativa intergubernamental para lograr un mejoramiento de calidad del aire, la conservación y restauración de la biodiversidad, el combate al cambio climático y la gestión integral de recursos hídricos. Instrumento que se configura en el marco de lo establecido en los artículos 155 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>14</sup>

Recientemente, en 2016, se aprobó una serie de reformas que modificaron la naturaleza jurídica de la Ciudad de México. Algunas de las más relevantes se encuentran en el artículo 122, inciso C, de la CPEUM. Este artículo establece, entre otros aspectos, la necesidad de contar con mecanismos administrativos que permitan a la federación, la Ciudad de México, los Estados y los gobiernos locales que conforman la ZMVM actuar de manera coordinada “en materia de planeación del desarrollo y ejecución de acciones regionales para la prestación de servicios públicos”.<sup>15</sup>

En cumplimiento a este mandato, los titulares del poder Ejecutivo federal (por medio de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano) y de las entidades que conforman la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (i.e. Ciudad de México, Estado de México e Hidalgo) firmaron, a mediados de 2019, una iniciativa

---

<sup>14</sup> El artículo 115, fracción III, inciso c, párrafo tercero, señala que los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, además de contemplar la capacidad de coordinarse entre ellos, tienen la capacidad de asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. El artículo 122, fracción G, inciso c, establece las reglas para la regulación conjunta y coordinada del desarrollo de las zonas conurbadas.

<sup>15</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 122, inciso C.

conjunta, denominada Ley de Desarrollo Metropolitano para la Zona Metropolitana del Valle de México (LDM-ZMVM). Con el objetivo expreso de “crear un ordenamiento jurídico con el objeto de implementar mecanismos administrativos en materia de planeación del desarrollo y ejecución de acciones regionales para la prestación de servicios en la Zona Metropolitana; formular y aplicar políticas y programas que contribuyan a su desarrollo y proteger los derechos humanos de las personas que habitan o transitan la Zona Metropolitana”,<sup>16</sup> esta iniciativa se firmó en el marco de la Primera Sesión Ordinaria del Consejo de Desarrollo Metropolitano del Valle de México.

La iniciativa de LDM-ZMVM consta de 78 artículos, organizados en ocho títulos. Los mecanismos y acciones ahí contenidos están articulados alrededor de cinco ejes: concertación, coordinación, concurrencia, financiamiento y participación, tanto de los diferentes órdenes de gobierno e instancias gubernamentales, como de organizaciones de la sociedad civil (OSC) y actores privados. En su contenido se detallan, además, algunas estrategias para una agenda acotada de políticas públicas en materia de seguridad pública, movilidad, medio ambiente y servicios públicos en la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM).

En su justificación, esta Ley cristaliza las estructuras que dan sustento y funcionamiento a un sistema de gobernanza metropolitana. Los mecanismos que promueven el instrumento son: el Consejo de Desarrollo Metropolitano del Valle de México (CDMVM) y el Órgano Consultivo de Desarrollo Metropolitano del Valle de México (OCDMVM). El primero es un órgano colegiado cuya función principal será definir la Agenda Metropolitana, además de aprobar, gestionar y hacer cumplir los instrumentos de planeación.

En cuanto al financiamiento, la LDM-ZMVM enuncia diferentes instrumentos, que van desde créditos, aportaciones y fondeo de terceros de carácter nacional e internacional, hasta aprovechamientos por provisión de servicios públicos, banca multilateral, inversión pública y privada, entre otros. Tratándose de provisión de servicios, la Ley posibilita la constitución de agencias públicas metropolitanas, organismos públicos descentralizados, agencias público privadas, y de Asociaciones Público Privadas (APP), a partir de la celebración de convenios y asociaciones entre gobiernos locales.

---

<sup>16</sup> Cámara de Diputados, *Gaceta Parlamentaria*, año XXII, número 5397-V, martes 29 de octubre de 2019 [<http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/64/2019/oct/20191029-V.html#Iniciativa16>]. Fecha de consulta: 9 de enero de 2020.



Cabe señalar que la elaboración de esta propuesta es, en sí misma, un ejercicio importante en términos de coordinación metropolitana a nivel intergubernamental, pues en ella participaron los congresos locales de las tres entidades, además del gobierno federal. Esto la hace, en principio, un instrumento jurídico y operativamente poderoso, pues su contenido se plantea en concordancia con las legislaciones locales, y presupone un sistema armónico de gestión intergubernamental.<sup>17</sup> Sin embargo, interesa analizar qué avances o limitaciones enfrenta dicha ley para tratar los problemas ambientales a partir de una coordinación metropolitana intergubernamental. Para dar respuesta a esta interrogante se analiza este instrumento jurídico a partir de las cuatro variables que conforman el modelo de gobernanza que propone Tomàs: competencias metropolitanas, financiamiento, representación democrática y participación ciudadana, y las relaciones multinivel como variables de análisis.

## Competencias

Esta variable permite identificar los ámbitos de competencia y delimitar campos de decisión/acción. Los campos de decisión/acción de los actores pueden definirse, en función de su alcance competencial, a partir de: 1) la cantidad y propósito de sus competencias exclusivas; 2) su capacidad de tomar decisiones de carácter vinculante; y 3) los instrumentos disponibles. Las dos primeras definen el alcance competencial, y la tercera aporta luces sobre el tipo de competencia de cada actor.

En el Cuadro 1 se presentan estos tres criterios para cada uno de los órdenes de gobierno (o ámbitos de competencia), a partir de tres grandes momentos que pueden definirse para la coordinación del desarrollo metropolitano: proyecto metropolitano (fijación de la agenda); coordinación y ejecución directa; y colaboración y gestión (logro de acuerdos). Los tres momentos aparecen enunciados en la LDM-ZMVM y en cada uno se identificó, para cada ámbito competencial, si las acciones imputadas a cada uno en la Ley constituyen competencias exclusivas o decisiones vinculantes, y si se dota a cada una de ellas con instrumentos disponibles que permitan su ejecución.

---

<sup>17</sup> Sedatu, Comunicado de Prensa 133/2019. 2019 [<https://www.gob.mx/sedatu/prensa/firman-gobiernos-de-cdmx-edomex-e-hidalgo-iniciativa-conjunta-de-ley-del-consejo-de-desarrollo-metropolitano-del-valle-de-mexico?idiom=es>]. Fecha de consulta: 20 de diciembre de 2019.

Cuadro 1. Campos de decisión/acción establecidos en la LDM-ZMVM, según ámbitos de competencia

ÁMBITO DE COMPETENCIA	PROYECTO METROPOLITANO (AGENDA: PROPUESTA Y PROMOCIÓN)	COORDINACIÓN Y EJECUCIÓN DIRECTA	COLABORACIÓN Y GESTIÓN (LOGRO DE ACUERDOS)	COMPETENCIAS EXCLUSIVAS	DECISIONES VINCULANTES	INSTRUMENTOS DISPONIBLES
Federal	"Documentar" el estado de la ZMVM y emitir recomendaciones a instancias competentes.			Sí	No	No
	Promover proyectos metropolitanos.			No	No	Sí
		Coordinar acciones para el financiamiento de los proyectos metropolitanos.		Sí	No	No
Regional (CDMX/ Gubernaturas)			Celebrar convenios con los diferentes sectores (público, privado y social).	Sí	Sí	Sí
		Coordinar e instrumentar las políticas públicas, así como la ejecución de acciones, obras e inversiones en asuntos metropolitanos.		Sí	No	No
			Convenir con los diferentes sectores la realización de acciones e inversiones para el desarrollo regional.	No	No	No
Local (demarcaciones territoriales y municipales)	Promover la coordinación de los congresos de las entidades.			No	No	No
	Fomentar la participación de organizaciones de la sociedad civil.			Sí	No	No
	Proponer proyectos para su consideración.			No	No	No
	Fomentar la participación ciudadana en las políticas regionales y metropolitanas.			No	No	No
	Crear órganos técnicos de participación social de carácter honorífico.			Gestionar con los tres órdenes de gobierno las diferentes partidas presupuestales.	Sí	No

Fuente: elaboración propia con base en Cámara de Diputados, *op. cit.*, octubre de 2019.

En la matriz se observa que la Ley plantea una distribución más o menos equitativa de competencias exclusivas, lo que abonaría a una sana gobernanza en red, con ámbitos de competencia claramente definidos. Sin embargo, llama la atención que las decisiones de carácter vinculante favorecen el ámbito competencial de la federación y están enfocadas a generar convenios de colaboración para el financiamiento, pero no para el cumplimiento de las acciones convenidas.

Por otro lado, las acciones orientadas a fomentar situaciones de cooperación entre actores distintos al gobierno corresponden a ámbitos competenciales difusos, además de que no se observan mecanismos para generar decisiones vinculantes, ni mecanismos concretos para su impulso y ejecución. Entre estas acciones, destacan: convenir con los diferentes sectores la realización de acciones e inversiones para el desarrollo regional; fomentar la participación de organizaciones de la sociedad civil; fomentar la participación ciudadana en las políticas regionales y metropolitanas e incluso las acciones que promuevan la coordinación de los Congresos de las Entidades.

## Financiamiento

El financiamiento se establece como la *conditio sine qua non* para hacer posible cualquier acción de gobierno. Para las realizaciones concretas y específicas de las acciones metropolitanas no sólo se requiere de una coordinación intergubernamental, sino también de recursos financieros.

Revisando la LDMVM se especifica que el financiamiento de los proyectos, la provisión de servicios públicos y las acciones metropolitanas acordadas por el Consejo de Desarrollo Metropolitano del Valle de México y el Órgano Consultivo de Desarrollo Metropolitano del Valle de México provendrá de tres fuentes:

- 1) De los fondos metropolitanos especificados en el presupuesto de egresos de la federación.
- 2) De los fondos concursables de carácter nacional o internacional.
- 3) De las aportaciones de las entidades federativas, las alcaldías y los ayuntamientos que integran la zona metropolitana, “a razón de la aportación convenida de recursos por parte de las entidades involucradas en los proyectos metropolitanos de acuerdo con su impacto”.<sup>18</sup>

<sup>18</sup> Ley de Desarrollo Metropolitano para la Zona Metropolitana del Valle de México, p. 56.

Como se puede observar los órganos de coordinación no cuentan con una estructura financiera propia para cumplir con sus responsabilidades, ni mucho menos de una obligatoriedad. Las aportaciones clave son las provenientes de la federación y los organismos nacionales e internacionales; con respecto a las primeras hay estudios que han dado evidencia que la mayoría de los gobiernos enfrentan dificultades económicas para gestionar los problemas que son reconocidos como públicos. En particular, existe una escasez o ausencia de recursos financieros por parte del gobierno para atender asuntos relacionados con el ambiente,<sup>19</sup> por lo que no se puede seguir dependiendo del gobierno federal para financiar proyectos metropolitanos. Claro ejemplo lo encontramos en el ejercicio fiscal de la federación de 2017, ya que el Fondo Metropolitano sufrió una reducción del 69% y para el ejercicio fiscal 2019 no se etiquetó presupuesto para este rubro.<sup>20</sup>

En cuanto a recursos provenientes de organismos internacionales, los órganos metropolitanos como las entidades federativas enfrentan dificultades para aprovechar el apoyo que brinda las instituciones financieras internacionales.<sup>21</sup> En primer lugar, la mayoría de estas instituciones solicitan la garantía de su Estado Nacional. De acuerdo a un estudio, sólo existe una institución internacional, la Agencia Francesa de Desarrollo, que otorga financiamiento directamente a las entidades territoriales, sin garantía del Estado y por montos muy significativos.<sup>22</sup>

Aunado a ello, otra dificultad que se enfrenta hace referencia a los montos que las instituciones financieras internacionales destinan a América Latina. Por ejemplo,

---

<sup>19</sup> Yafee *et al.*, 1996, citado en Martha Chávez, *Planning for sustainability: a transdisciplinary planning approach applied to water resources in Mexico*, PHD Thesis, University of Liverpool, 2004; Angélica Rosas, *La capacidad institucional de gobiernos locales para hacer frente al cambio climático*, México, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco/Ítaca, 2015.

<sup>20</sup> Cámara de Diputados, *Gaceta Parlamentaria*, Anexo II, Palacio Legislativo de San Lázaro, núm. 5384-I, 2019, p. 11 [<http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2019/oct/20191010-II.pdf>]. Fecha de consulta: 10 de octubre de 2019.

<sup>21</sup> Entre las más activas en América Latina destacan: Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial, el Banco de Desarrollo de América Latina, y entre las instituciones de desarrollo bilaterales se encuentran la Agencia de Cooperación Internacional, a excepción de la Agencia Francesa de Desarrollo. Todos estos organismos solicitan a las entidades territoriales la garantía de su Estado nacional para solicitar los recursos.

<sup>22</sup> Agence Française de Développement, IPEA & Fundación Ciudad Humana, *El financiamiento de las ciudades latinoamericanas. Herramientas para el desarrollo urbano sostenible*, Serie Savoirs Communs, 2014 [[www.afd.fr](http://www.afd.fr)]. Fecha de consulta: 20 de febrero de 2017.

del total de recursos otorgados por las agencias internacionales a la adaptación al cambio climático, sólo 3% de los financiamientos internacionales relacionados con la adaptación llegan a América Latina.<sup>23</sup>

Por último, se enfrentan dificultades para captar los financiamientos que otorgan las instituciones internacionales debido a que las propuestas de financiamiento deben sujetarse y responder a lo esperado por las instituciones financieras. Además se requiere de un manejo de ingeniería técnico-financiera que a menudo rebasa las capacidades de los equipos que están proponiendo los proyectos a financiar, son procesos muy tardados y es necesario invertir un cuantioso tiempo.

Aquí concluimos que la Ley no avanza en lograr una autonomía financiera y mucho menos en una corresponsabilidad y obligatoriedad por parte de las entidades federativas participantes en aportar los recursos necesarios para cumplir con los objetivos de los órganos de coordinación metropolitana. También, hay que esperar a la publicación del reglamento de la LDMVM para conocer sobre aspectos que influyen directamente en los resultados de los organismos de coordinación metropolitana, es el caso de quién administrará los recursos, si se contarán con recursos para cubrir gastos de operación en que incurren los órganos de coordinación metropolitana, el procedimiento a seguir para el otorgamiento de los recursos, cuánto aportarán las entidades federativas, las alcaldías y los ayuntamientos, qué criterios se utilizarán para la asignación de las aportaciones, qué asuntos metropolitanos serán prioritarios para ser financiados, entre otros.

## **Representación y participación ciudadana**

La LDMVM establece dos mecanismos de coordinación metropolitana: el Consejo de Desarrollo Metropolitano del Valle de México y el Órgano Consultivo de Desarrollo Metropolitano del Valle de México, cada uno se caracteriza por tener una particular representación de los gobiernos y una cierta participación social (Cuadro 2). En el primero sus integrantes no son electos de manera directa, sino que son de elección indirecta, ya que su órgano de gobierno está integrado por el titular de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano y los titulares del poder Ejecutivo de las entidades federativas participantes. Todos ellos cuentan con voz y voto.

---

<sup>23</sup> *Ibid.*, p. 31.

Cuadro 2. Representación y participación ciudadana en los mecanismos de coordinación metropolitana

MECANISMO COORDINACIÓN	FORMAS DE REPRESENTACIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA	PODER
Consejo de Desarrollo Metropolitano del Valle de México.	Órgano de gobierno: titular de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano y los titulares del poder Ejecutivo de las entidades federativas participantes.	Cuentan con voz y voto.
	Invitados por el órgano de gobierno: ayuntamientos, alcaldías, instituciones académicas y de investigación del ámbito público o privado y organizaciones de la sociedad civil.	No tienen voto, sólo pueden emitir opiniones y propuestas sobre los asuntos metropolitanos.
Órgano Consultivo de Desarrollo Metropolitano del Valle de México.	Órgano de gobierno: Secretariado Ejecutivo Conjunto (titulares de las Subsecretarías u homologas responsables de la materia metropolitana de las Entidades Federativas –titular de la Dirección General responsable de la materia–) y nueve vocales (representantes de la sociedad), propuestos por los gobiernos.	Cuentan con voz y voto.

Fuente: elaboración propia con base en Cámara de Diputados, *op. cit.*, octubre de 2019.

Destaca que en el órgano de gobierno del Consejo no existe una representación directa y permanente de ayuntamientos y alcaldías, éstos sólo pueden participar como invitados que tienen voz, pero no voto. A pesar de que en este momento los gobiernos locales son el espacio donde se procesan las demandas más inmediatas de la población y se han fortalecido como institución inefable de representación política. Son los principales interlocutores entre la población y las instancias estatales y nacionales.

La participación ciudadana en el Consejo es limitada, ya que, si bien podrán participar, por invitación expresa de este órgano, aquellas instituciones académicas y de investigación del ámbito público o privado y organizaciones de la sociedad civil; éstos no tienen voto, sólo podrán emitir opiniones y propuestas sobre asuntos metropolitanos.

Otro mecanismo de coordinación metropolitana es el Órgano Consultivo de Desarrollo Metropolitano del Valle de México, en éste también sus integrantes no son electos de manera directa, sino que son de elección indirecta. Es así que su órgano de gobierno está integrado por el Secretariado Ejecutivo Conjunto, el cual está compuesto por los titulares de las Subsecretarías u homologas responsables de la materia metropolitana de las Entidades Federativas y por la federación, mediante la persona titular de la Dirección General responsable de la materia. Pero a diferencia del Consejo de Desarrollo Metropolitano del Valle de México, en éste hay una

participación social; esto se da mediante nueve vocales, conformados de la siguiente manera: tres representantes de agrupaciones sociales en materia metropolitana; tres representantes de instituciones académicas de nivel superior con investigación en materia metropolitana; y tres representantes expertos en la materia metropolitana.

Cabe destacar que los vocales derivarán no por iniciativa de los propios órganos sociales o académicos o por los integrantes de la sociedad interesados, sino por propuestas formuladas por las propias entidades federativas participantes (tres por cada una de ellas). Esto representa una limitante para la coordinación metropolitana pues la participación ciudadana se restringe a sólo nueve integrantes y a propuestas de los gobiernos.

Aquí se concluye que en los dos mecanismos de coordinación están presentes autoridades de gobiernos participantes, cuentan con el poder para decidir sobre el tratamiento de los temas metropolitanos que abordan. También existe una participación de gobiernos locales y sectores de la sociedad, sin embargo, dicha participación es limitativa, ya que es a solicitud de la comisión y no cuentan con poder para incidir en los temas que tratan.

## **Relaciones multinivel**

Las figuras de las que dota la Ley son sólidas en la conformación de espacios multinivel. Éstas promueven, sobre todo, claridad funcional en cuanto a las relaciones verticales, anidadas en las atribuciones otorgadas al Consejo de Desarrollo Metropolitano, cuya presidencia conjunta incorpora a los titulares del Ejecutivo de las entidades (gobiernos estatales y de la Ciudad de México) y al titular de la Sedatu. En el espectro de relaciones horizontales entre las autoridades locales que convergen en un espacio, y entre éstas y los actores privados —y sociales—, podemos decir que el instrumento es igualmente sólido, al desmenuzar atribuciones que involucran la participación de los diferentes actores en las llamadas comisiones metropolitanas, además del Comité Ejecutivo de Planeación y Seguimiento. Por otro lado, como se mencionó en el apartado anterior, la participación ciudadana se concentra en el órgano consultivo de desarrollo metropolitano.

Si el establecimiento de espacios colegiados desde la legislación es condición suficiente para propiciar las oportunidades de colaboración que busca la Ley, entonces podríamos decir que se alcanza el objetivo de sentar las bases administrativas para el pretendido sistema de gobernanza metropolitana. Si, más allá de estos espacios, se requiere de la existencia de ciertos elementos de certidumbre como mediadores de

las relaciones horizontales y verticales, entonces la iniciativa adolece de herramientas que faciliten el intercambio y la cooperación, por encima de la persecución de intereses políticos y económicos de actores individuales.

## Reflexiones finales

A la llegada del gobierno de Andrés Manuel López Obrador ya se contaba con la CAME, instrumento de coordinación que desde el 2013 permite la interacción entre diversas autoridades y actores presentes en la megalópolis del centro del país, así como acordar acciones conjuntas en torno a aspectos comunes al medio ambiente. Instrumento que se configura en el marco de lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Con respecto al marco legal, antes de la LDMVM no existía un instrumento jurídico específico que regulara, desde una agenda de gobernanza, las relaciones intergubernamentales y los mecanismos de coordinación a nivel metropolitano.

La LDMVM representa el primer mecanismo jurídico específico que busca no sólo regular las relaciones intergubernamentales, sino también establecer mecanismos de coordinación metropolitana en asuntos complejos como el de gestión ambiental. Aunque hasta mediados de 2020 no había sido aprobada por el pleno de la Cámara de Diputados, la iniciativa de Ley da muestra de cierta voluntad política por parte de los gobiernos participantes, para establecer un nuevo arreglo jurídico que permita la interacción entre diversas autoridades y actores; atender problemas comunes con un enfoque regional, el cual sin duda es indispensable para atender, por ejemplo, los relacionados con el ambiente; y reconocer que los problemas ambientales no pueden ser atendidos a partir de estructuras administrativas que gestionan su territorio con base en límites político-administrativos y a una escala local.

Empero, en los hechos la LDMVM no supera retos que posibiliten una coordinación metropolitana eficaz para la atención de problemas ambientales. Retos que, como se expuso anteriormente, se ubican en:

- Las competencias: se definen alcances competenciales para cada ámbito de decisión, sin embargo, no se generan mecanismos vinculantes que faciliten la gestión metropolitana en el largo plazo, además de que no se establecen rutas claras para incorporar la participación de actores diferentes al gobierno.
- El financiamiento: no hay avance en garantizar una autonomía financiera, se sigue dependiendo de las aportaciones federales. Tampoco se progresa en



establecer una corresponsabilidad y obligatoriedad por parte de las entidades federativas participantes.

- Representación y participación: la LDMVM se caracteriza por replicar el tipo de representación que tienen los órganos metropolitanos vigentes, por ejemplo, el de la Comisión Metropolitana de la Megalopolis (CAME), ya que los dos órganos de coordinación metropolitana especificados en la Ley establecen una representación del gobierno federal y estatales participantes. De igual forma, no establece una participación directa, permanente y con poder de la sociedad en los órganos de coordinación metropolitana, ya que, o sólo pueden participar como invitados (Consejo de Desarrollo Metropolitano del Valle de México) o bien por propuesta de las propias entidades federativas participantes (Órgano Consultivo de Desarrollo Metropolitano del Valle de México).
- Relaciones multinivel: están suficientemente desagregadas las situaciones de interacción vertical y horizontal entre actores que confluyen en las diferentes figuras colegiadas que aparecen en la Ley. Sin embargo, un sistema de gobernanza metropolitana debe tener en su centro la definición de mecanismos que fomenten situaciones de cooperación eficaces. Más allá del establecimiento de mecanismos para el financiamiento de proyectos puntuales, lo que interesa es la convergencia de acciones que promuevan la gestión colectiva de los problemas asociados con la gestión ambiental metropolitana.



(INTER)NACIÓN



# La teleología de la Cuarta Transformación

*Hugo Pichardo Hernández*

## **Introducción**

EN ESTE CAPÍTULO ABORDO EL ASUNTO DE LA AUTODENOMINACIÓN del gobierno actual como Cuarta Transformación (4T), adjudicándose lo que considera un cuarto momento histórico en la Historia de México, precedido por la Independencia, la Reforma con la restauración republicana y la Revolución Mexicana. Sobre esta autodenominación planteo su principio de determinismo histórico el cual, desde mi perspectiva, representa una actitud de inserción forzada en el escenario de la Historia, que se proyecta ambiciosa y magnánima; el hecho mismo de lograr electoralmente su llegada al poder presidencial por un amplio margen frente a sus contrincantes es en sí, un logro histórico relevante para el registro de los pasajes de la historia mexicana. Así mismo, analizo las razones por las cuales, desde la caracterización política del actual régimen, esto es tan relevante.

En este sentido, será indispensable realizar la caracterización política del gobierno de Andrés Manuel López Obrador (AMLO); en este caso parto de su adscripción al fenómeno conocido (ambiguamente) como populista. Si bien es cierto que este término contiene más imprecisiones que claridad, también resulta un término que puede arrojar luz acerca de las posturas que el actual presidente toma en cuanto a la historia, compartiendo con varios de los casos denominados de esta manera, unos caracteres y actitudes comunes en lo que se refiere a su postura frente a la triada pasado-presente-futuro.

El tema propuesto no resulta sencillo de abordar y la literatura al respecto es muy escasa y dispar. Hasta donde he indagado, no existe una obra que se haya encargado

con amplitud de la concepción de la historia en el gobierno actual; sólo se pueden encontrar escritos dedicados a realizar estudios generales sobre la 4T, los cuales atienden de manera muy sintética la relación de ésta con el discurso histórico. Tal es el caso del texto *Apuntes sobre la transformación de México*,<sup>1</sup> el cual intenta una caracterización de los principios políticos y filosóficos del régimen, interpretando cuál es el sentido de sus intervenciones con respecto al pasado mexicano. La literatura internacional no es más afortunada: los trabajos realizados en el mundo hispánico en general no abordan puntualmente la vinculación del populismo con la historia sino desde el todo de lo que significa su aún indeterminada caracterización puntual. Mención especial en estos casos requieren los trabajos de Gerardo Carlés Aboy, desde Argentina, quien introduce los conceptos de *fundacionalismo* y *hegemonismo*,<sup>2</sup> y los trabajos de Chantal Delsol, desde España,<sup>3</sup> y Carlos Ulloa, en Ecuador.<sup>4</sup>

Asimismo, expongo la importancia de considerar la dimensión histórica desde una objetividad, fundamentación y suficiente base documental procesada para comprender las problemáticas nacionales que tienen su origen muchas de ellas a partir de la propia obtención de la vida independiente. Sin la dimensión histórica de los grandes problemas nacionales, la autodenominada 4T, difícilmente lograría confrontar y resolver asuntos relevantes como en este caso que abordo, es el resguardo y control del territorio mexicano y de sus fronteras nacionales.

Sobre la metodología empleada y la cual queda implícita a lo largo del presente capítulo, la planteo en dos sentidos: como arquitectónica (o sea, la estructura y el procedimiento) y como método. En el primero, estructuro mi análisis comenzando con abordar elementos teóricos del nacionalismo para explorar los elementos de tipo nacionalistas en dicho discurso oficial que expliquen su orientación en la gobernanza. En seguida, me interesa explicar el determinismo histórico del que se vale el discurso de la administración del presidente AMLO para ubicarse en lo que denomina la Cuarta Transformación. Por último, me centro en revisar y analizar históricamente el aspecto territorial en su más amplia concepción, es decir, contemplando tanto la parte

<sup>1</sup> Guillermo Hurtado, “Apuntes sobre la transformación de México”, en Guillermo Hurtado, José Alfredo Torres y Gabriel Vargas, *La filosofía y la Cuarta Transformación*, México, Editorial Torres Asociados, 2019, pp. 21-34.

<sup>2</sup> Existe un buen número de trabajos de este autor, como representativo mencionaré “Populismo y democracia en la Argentina contemporánea, entre el hegemonismo y la refundación”, en *Estudios Sociales*, núm. 28, primer semestre de 2005, pp. 125-149.

<sup>3</sup> Chantal Delsol, *Populismos: una defensa de lo indefendible*, Barcelona, Ariel, 2015.

<sup>4</sup> Carlos Ulloa, *El populismo en escena ¿por qué emerge en unos países y otros no?*, Quito, Flacso Ecuador, 2017.

continental como la marítima e insular, que permita aterrizar la problemática de las fronteras como asunto primordial a comprender en la agenda gubernamental actual.

En el segundo sentido de la metodología, aplico el llamado “método de autoridades”,<sup>5</sup> consistente en exponer, argumentar y explicar las temáticas y los asuntos abordados a lo largo de este capítulo mediante la revisión, comparación y discusión de los planteamientos de teóricos del nacionalismo, las políticas públicas, la construcción epistemológica de la idea de territorio y de la frontera, entre otros. Implícitamente, en este ejercicio metodológico recorro también al método comparativo desde las teorías abordadas y estudiadas. En cuanto a la exposición de los argumentos históricos relacionados con la construcción del concepto de territorio en nuestro país, me apoyo de fuentes documentales primarias (documentos de archivos históricos y textos de las épocas mencionadas) y fuentes documentales secundarias que conforman los estudios de geografía histórica, historia política, historia diplomática, historia económica, historia de las ideas y teoría de la Historia en México; así como la biografía, fuente que da cuenta de los entornos espaciales y temporales de los individuos.

De igual manera y como parte del implícito ejercicio teórico-metodológico aquí explicado, me parece importante reiterar que, para la comprensión del problema teleológico en la Cuarta Transformación, es necesario recurrir a los métodos, teorías y fuentes planteadas líneas arriba con el objetivo de estudiar críticamente los elementos que retoma el presidente AMLO para la legitimación de su discurso y la puesta en práctica de su idea de gobierno.

Para comenzar a entender el sentido teleológico del discurso de la Cuarta Transformación, veo necesario abordar a continuación elementos teóricos del nacionalismo que son aplicables para el caso mexicano.

## Nacionalismo y la Cuarta Transformación

Se sabe por los estudios teóricos clásicos del nacionalismo que el surgimiento del fenómeno nacionalista se ubica a partir del último tercio del siglo XVIII cuando las

---

<sup>5</sup> Si bien el método de autoridades se utilizó en la Antigüedad y en la Edad Media para dar cuenta de un conocimiento fidedigno, durante la filosofía contemporánea se fue modificando. Es Charles Sanders Peirce quien, en 1877, utiliza este término en su texto *The fixation of belief*, como una forma en la cual las autoridades fijan sus propios valores y concepciones en sus subordinados. Sin embargo, éstos nunca se plantearon la comparación de estas autoridades en un ejercicio de crítica, similar a lo que en historia se conoce como “crítica de fuentes”. C. S. Peirce, “The fixation of belief”, en *The popular science monthly*, noviembre de 1877, pp. 1-15.

masas son integradas y forman parte de la nación, de tal manera que, con el arribo del nacionalismo, el concepto de “pueblo” incluye a tales masas, las cuales “se identificaron con la nación, su civilización individual con la nacional, su vida y supervivencia con las de la nacionalidad”.<sup>6</sup> Cabe señalar que aparece paralelamente al industrialismo y en ese sentido “las civilizaciones agrarias no engendran nacionalismo; son las sociedades industriales las que lo engendran”.<sup>7</sup>

Es en los siglos XIX y XX cuando el fenómeno nacionalista se desarrolla a plenitud para dar forma a dos tipos de nación: la “nación política” y la “nación cultural”,<sup>8</sup> de las cuales se derivan los dos modelos de nacionalismos que sus principales teóricos han planteado en términos generales: el nacionalismo político y el nacionalismo cultural. El primero identificado con la idea de democracia republicana y liberal, con una mirada hacia adelante para construir una nueva identidad nacional. En tanto el segundo ubica la cultura de un pueblo como una individualidad que la dota de su ser e identidad únicos a partir del resultado de una historia compartida por sus integrantes; en este último modelo, el pasado adquiere una amplia dimensión y ocupa un lugar primordial. Si se busca ubicar de dónde se nutren ambos modelos para su constitución mencionaré que el primero parte de la Ilustración, mientras que el segundo retoma los planteamientos del Romanticismo.

Con base en lo anterior, considero relevante diferenciar entre nacionalismo y patriotismo pues se tiende a utilizarlos como sinónimos. Los teóricos del nacionalismo han pretendido diferenciar estos términos teniendo claro que el nacionalismo es, ante todo, una ideología.<sup>9</sup> En tanto ideología, entiendo que se hace referencia a procesos racionales y de construcción deliberada de símbolos, discursos y prácticas, en ese sentido el nacionalismo “es un movimiento ideológico para lograr y mantener la *autonomía, unidad e identidad* de una nación”.<sup>10</sup> Si tenemos claro que el nacionalismo es un artificio construido desde la racionalidad, es necesario ubicar a quienes lo elaboran:

<sup>6</sup> Hans Kohn, *Historia del nacionalismo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1949 (Sección de Obras de Historia), p. 30.

<sup>7</sup> Ernest Gellner, *Cultura, identidad y política. El nacionalismo y los nuevos cambios sociales*, Barcelona, Gedisa, 2003, p. 29.

<sup>8</sup> Juan Maldonado Gago, “Identidad nacional”, en Andrés de Blas Guerrero (director), *Enciclopedia del nacionalismo*, Madrid, Tecnos, 1997, pp. 229-231.

<sup>9</sup> Alfredo Cruz Prados, *El nacionalismo. Una ideología*, Madrid, Tecnos, 2005.

<sup>10</sup> Anthony D. Smith, *La identidad nacional*, Madrid, Trama Editorial, 1997 (Colección Ecúmene, 2), p. 68.



Son los intelectuales (poetas, músicos, pintores, escultores, novelistas, historiadores y arqueólogos, autores teatrales, filólogos, antropólogos y folcloristas [*sic*]) quienes han propuesto y elaborado los conceptos y el lenguaje de la nación y el nacionalismo, y quienes se han hecho eco, con sus reflexiones e investigaciones, de las aspiraciones más amplias que han transmitido con las imágenes, los mitos y los símbolos convenientes. La ideología y la doctrina cultural básica del nacionalismo puede atribuirse a los filósofos, oradores e historiadores sociales (Rousseau, Vico, Herder, Burke, Fichte, Mazzini, Michelet, Palacky, Karamzin), puesto que cada uno de ellos explicó minuciosamente los elementos más apropiados para la situación de la comunidad específica a la que se dirigía.<sup>11</sup>

Queda claro que la intelectualidad, al articularse con el poder político, da forma al Estado-nación. Su trabajo conjunto convierte a esta entidad política como la “única titular de la soberanía”<sup>12</sup> que se reafirma en su acción política. Si esto se traslada al caso mexicano, se puede observar la importante participación de estos elementos humanos para la conformación compleja de la idea de nación a partir de su lucha por la independencia y la adquisición de su soberanía, aunque, desde mi perspectiva, habría que considerar también, para México, la colaboración de una *intelligentia* activa en la resolución de los grandes problemas históricos y nacionales.

En cuanto al patriotismo, a diferencia de los teóricos del nacionalismo que se remiten a explicarlo como una aplicación de la ideología nacionalista, lo entiendo como un proceso irracional que apela a las emociones y sentimientos (esto se puede vislumbrar en la trillada frase “amor a la patria”). Dicho proceso irracional convertido en acciones emotivas puede ser provocado por los simbolismos, imágenes o ideas políticas propias de una ideología nacionalista, e inclusive, tal conducta patriótica puede estar cargada de “exigencias de virtudes morales en los momentos en que una sociedad vive conscientemente una transformación de su marco estatal, en general coincidiendo con crisis bélicas o revolucionarias”.<sup>13</sup>

Sin duda, encontramos estos elementos nacionalistas y de patriotismo en la 4T al observar como una obviedad su respeto a los símbolos patrios (bandera, himno y escudo), a los protocolos oficiales y al asumir la investidura presidencial de la República como una representación estatal de la nación. Pero también hay que agregar la construcción de un discurso inclusivo con estos elementos nacionalistas

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 85.

<sup>12</sup> Maldonado Gago, *op. cit.*, p. 230.

<sup>13</sup> Juan José Laborda, “Patriotismo”, *Enciclopedia del nacionalismo*, *op. cit.*, p. 406.

y patrióticos. Así, por ejemplo, el nacionalismo de la 4T se manifiesta en el nivel económico, pues se expresa un interés estatal por la búsqueda de la autosuficiencia en los recursos naturales y el aprovechamiento de los recursos humanos. Esto intenta llevar el discurso a la acción a partir de políticas públicas específicas que reflejen un compromiso con ese objetivo de autonomía y autenticidad. Si el cumplimiento de dichos objetivos se dificulta, lo que observo es que al menos, la política interior de gobierno de la 4T busca obtener el máximo control posible sobre los recursos, establecer un equilibrio de fuerzas encontradas, primordialmente económicas, que apoyen los proyectos gubernamentales en pos de un “bien nacional”. Por supuesto que esta orientación gubernamental está cargada, en el discurso y la acción, de la participación de lo que la Cuarta Transformación entiende por “pueblo”, como un elemento humano necesario del Estado.

En este sentido, en el periodo que lleva la 4T se le ha caracterizado de diversas formas siendo la más prevaleciente la populista. Me parece importante detenerme a revisar los principales planteamientos de un gobierno populista desde la perspectiva nacionalista y establecer aquellos paralelos con la Cuarta Transformación.

### **El populismo y la historia: el determinismo histórico de la Cuarta Transformación**

Abordar el tema del populismo siempre es una apuesta arriesgada pues, hasta hoy, no existe ningún consenso seguro acerca de qué hace a un gobierno ostentar tal etiqueta, sin embargo, existen algunas directrices básicas que pueden orientar en la identificación del fenómeno.

Lo primero por ubicar es que el populismo se vincula con el nacionalismo en tanto que existe una identificación entre la “nación” y el “pueblo”, de esta manera, cualquier movimiento populista contiene una base nacionalista.

En el discurso populista, aquello que se ubica como “pueblo” se le adjudica una serie de virtudes sociales de justicia y moralidad. Se trata de una idealización del pueblo en donde no existe una definición establecida, en la 4T su noción de pueblo puede estar constituida por los pobres, las comunidades indígenas, los barrios y quienes, de alguna forma, han sufrido carencias o han estado marginados de los beneficios que deben otorgar el Estado y la nación. Identifica a los elementos sociales más deprimidos para presentarlos como modelos de lo que debe entenderse por “pueblo”. En contraposición, el discurso populista establece también los sectores sociales que están fuera de esa condición identificada como “pueblo”, la cual defino desde

mi análisis como el “contrapueblo” y en el cual caben los intelectuales, empresarios, funcionarios corrompidos, rivales políticos y todo aquel sector que conforme una élite; desde la perspectiva populista, estos sectores sociales se aprovecharon del “bien público” y del “bien nacional”. En este sentido, se trata de un principio de exclusión en el cual se crea un enemigo interno que resulta amenazante para los objetivos del gobierno populista. Lo anterior, es parte de una retórica emocional, aunque no irracional ya que, como mencioné líneas arriba, algunos integrantes de la intelectualidad se articulan con el poder político gubernamental para construir dicho discurso. Al respecto, Torres Ballesteros señala que:

Estos rasgos irracionales y maniqueos son los que confieren al populismo su particular negativismo, es un movimiento anti *status quo*, antielitista, antiintelectual, antimperialista, desprecia la política y las ideologías, se opone prácticamente a todo en términos retóricos y como forma de llenar la laguna de sus carencias programáticas [...] Lo esencial es que dicha combinación [de virtudes sociales de justicia y moralidad] no tiene como finalidad restaurar un orden social y político amenazado o en vías de desaparición. Por el contrario, ese material del pasado se utiliza para dar respuesta a situaciones y problemas políticos nuevos, presentándose el movimiento como la única alternativa válida al sistema vigente.<sup>14</sup>

La Cuarta Transformación, en su discurso, establece al neoliberalismo como el sistema que ha perjudicado y excluido al “pueblo” de la participación de la riqueza generada en la nación. Por lo tanto, debe cambiarse el sistema por uno más incluyente e igualitario, de esa manera se renueva a la nación. A pesar de que el neoliberalismo efectivamente es un modelo que se basa en el liberalismo económico, que no social, hasta ahora el gobierno de la 4T refleja en sus prácticas una continuidad del modelo que pretende dismantelar al establecer políticas públicas de agenda, planeación, implementación y evaluación que se orientan hacia un populismo.<sup>15</sup>

Con lo anteriormente mencionado, me parece que la 4T, a pesar de establecer una cierta discriminación en su concepción de “pueblo”, construye un discurso nacionalista pues mantiene una noción de “una comunidad política imaginada”<sup>16</sup> en su concepto de nación. La presencia misma del representante del poder Ejecutivo en las regiones y comunidades en un país que se percibe multiétnico y pluricultural,

<sup>14</sup> Sagrario Torres Ballesteros, “Populismo”, en *ibid.*, p. 421.

<sup>15</sup> Ives Meny y Jean-Claude Thoenig, *Las políticas públicas*, Barcelona, Ariel, 1992.

<sup>16</sup> Benedict Anderson, *Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993 (Colección Popular, 498), p. 19.

provoca que los habitantes de la nación, a pesar de que nunca lleguen todos a conocerse “en la mente de cada uno vive la imagen de su comunión”.<sup>17</sup>

Por otra parte, es esta misma concepción del “pueblo bueno” y su utilización maniquea lo que permite su discurso en torno a la historia. Al respecto Carlos Ulloa menciona que “el populismo se caracteriza por utilizar como estrategia un discurso de confrontación abierta entre el pueblo y los otros”, en éste, no existen las mediaciones institucionales, ni terceras opciones, sólo hay dos vías, la del pueblo o la de sus enemigos.<sup>18</sup> En este sentido, esta dicotomía de posibilidades no sólo está presente en el discurso diario del gobierno actual de México, sino que se traslada a la historia: el régimen se legitima con las luchas de periodos pasados y los hace suyos en una dinámica continua de ruptura y recuperación de la historia, que lo proyecta en el devenir constante de la historia nacional.

Si algo se debe destacar de lo que está logrando la Cuarta Transformación es colocar nuevamente en el escenario público a la Historia, por un lado, como el relato de los hechos y, por otro, como disciplina. No obstante, para el gobierno de la 4T, los hechos históricos suscitados en nuestro país funcionan como elemento de legitimación de su discurso, pues realiza una selección de acontecimientos con el fin de que la población tome en cuenta el papel del devenir histórico para la comprensión de su ser como sociedad mexicana y como nación.

Este asunto no es menor, hay quien incluso lo llama, no sin razón, “el presidente historiador”.<sup>19</sup> En este sentido, el propio AMLO ha reconocido varias veces la gran deuda que ha contraído con la historia para el desarrollo de su carrera política. En el inicio de su libro sobre el *neoporfirismo* asegura que: “mi gusto por la historia me ayuda mucho con el trabajo como dirigente político. En el conocimiento del pasado están los secretos para la compleja y amarga realidad del México de hoy”,<sup>20</sup> en alguna otra declaró: “A mí me gustaría haberme dedicado a la investigación histórica, me fascina la historia, y por qué no, a la academia y la investigación [...] es un noble oficio, pero me tocó esto”.<sup>21</sup>

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 23.

<sup>18</sup> Carlos Ulloa, *op. cit.*, p. 273.

<sup>19</sup> Enrique Krauze, “El presidente historiador”, en *Letras Libres*, núm. 241, enero 2019, disponible en [<https://www.letraslibres.com/mexico/revista/el-presidente-historiador>]. Fecha de consulta: 4 de septiembre de 2020.

<sup>20</sup> Andrés Manuel López Obrador, *El neoporfirismo: hoy como ayer*, México, Grijalbo, 2014, p. 4, versión electrónica.

<sup>21</sup> “Conferencia de prensa matutina del presidente Andrés Manuel López Obrador”, Palacio Nacional, 22 de mayo de 2019.

Por eso es importante preguntarse: ¿es simplemente una afición? Sin duda, nada más lejos de la verdad. La carrera política de López Obrador está bañada en historia: cada visita, cada discurso, cada problema público por abordar tiene una solución dirigida hacia la historia, si como en el historicismo más inocente, todos los fenómenos se explicarán por su historia; y así lo ha dicho el mandatario aludiendo a la tan manipulada frase del historiador de la antigüedad, Jenofonte, “quien no conoce su pasado no sabe hacia dónde se dirige”. La siguiente pregunta para formularse es: ¿consiste esto solamente en un capricho de historiador aficionado? La respuesta vuelve a ser negativa: en todos los casos donde existen episodios históricos en el discurso, éstos tienen una intencionalidad muy clara, y ésta es legitimar las políticas. Es de esta forma como se da el primer paso del análisis, pues, sin duda, no es simplemente una excentricidad, sino que el fenómeno de la relación con la historia tiene hondas raíces en el tipo de fenómeno político que representa el gobierno en turno.

Como ya se mencionó, en el discurso de la 4T existe una tensión constante entre la negación del pasado inmediato y la inserción del gobierno como un paradigma en la lucha política por la consolidación de un Estado mexicano, el cual siempre se ve amenazado. Ante esta amenaza, el único refugio son los líderes/héroes que salvan al pueblo de los villanos desinteresados en el bienestar de las mayorías. En este sentido, durante la campaña de 2018, López Obrador se situaba del lado de los buenos y de los héroes:

Aspiro a ser como Juárez, como Madero, como el general Lázaro Cárdenas, no quiero ser presidente para formar parte del montón, no quiero ser un presidente mediocre y mucho menos un mal presidente. No quiero ser como Santa Ana [*sic*] que entregó la mitad del territorio a los estadounidenses, que permitió ese gran zarpazo al país; no voy a ser como Porfirio Díaz que se quedó 34 años en el poder y mucho menos como el chacal Victoriano Huerta que asesinó a Madero.<sup>22</sup>

Destacados historiadores han estudiado en la historia mexicana las dificultades para constituir en nuestro país, a partir de la obtención de su Independencia, un Estado-nación. Edmundo O’Gorman, en un par de obras de gran importancia para

---

<sup>22</sup> “AMLO en entrevista con Miguel Catón de Tabasco Hoy”, 24 de enero de 2018, en Xavier Gamboa-Villafranca, *Compendio de conferencias, discursos e informes del Presidente AMLO*, vol. I, base de datos 1 de enero a 30 de noviembre de 2018, Centro de Estudios de Coyuntura, Previsión y Prospectiva A.C., p. 50, disponible en [[https://www.academia.edu/40861116/Conferencias\\_AMLO\\_Cuarta\\_Transformacion\\_democracia\\_participativa\\_Mexico\\_Vol\\_1](https://www.academia.edu/40861116/Conferencias_AMLO_Cuarta_Transformacion_democracia_participativa_Mexico_Vol_1)]. Fecha de consulta: 5 de septiembre de 2020.

la historiografía mexicana, planteó la disyuntiva histórica de México de optar por el modelo liberal o el conservador en medio de una dolorosa construcción de su ser independiente y soberano.<sup>23</sup> A esta disyuntiva la llamó “el trauma de su historia”.

El trauma histórico de México se debe contemplar, por un lado, en lo interno con sus conflictos de inestabilidad política desde la Independencia, con un periodo de relativa estabilidad política en el Porfiriato, pero convulsionado con la Revolución y la reestructuración y reconstrucción del Estado a lo largo del siglo XX. Por otro, en lo externo con su interdependencia con las naciones dominantes como potencias históricas, particularmente en la guerra que libró nuestro país frente a Estados Unidos entre 1846 y 1847 y cuyo costo fue la pérdida de más de dos millones de kilómetros cuadrados del territorio mexicano. Los costos de esta dependencia con esta potencia aún se siguen pagando puesto que, como es evidente, la injerencia estadounidense a nuestro país continúa, aunque con formas modificadas y orientadas principalmente en materia económica y social. Igualmente, se debe destacar la intervención de la Francia de Napoleón III en nuestro territorio con la consecuencia de la instauración de un Imperio Mexicano encabezado por el aristócrata de Habsburgo, Maximiliano, en la década de 1860.

Las tres transformaciones que ubica el gobierno actual (la Independencia, la Reforma con su restauración republicana y la Revolución Mexicana) estarían, desde mi perspectiva, en función de ese “trauma histórico” señalado en su momento por O’Gorman. En un buen sentido, tal pareciera que el discurso de la 4T pretende enmendar dicho trauma nacional al autoproclamarse el cuarto gran momento de la historia del México independiente.

Lo antedicho se articula también con dos problemas importantes que aparecen en este ideario histórico y que al mismo tiempo pertenecen a las formas de operación del populismo: por un lado, retomar la articulación buenos y malos en el discurso histórico, y el problema de la refundación del Estado.

En cuanto al primer problema, y como lo abordé anteriormente, el asunto maniqueo se expresa claramente en retomar el conflicto traumático de los liberales frente a los conservadores, asunto que en el ideario político del actual presidente está muy claro, pues es la fuente de la polarización y no existe, entonces, ninguna tercera posición. En este sentido AMLO afirma que “otras cosas no, ni siquiera de comunismo o anticomunismo, fascismo o antifascismo. No. Liberales y conservadores, porque

---

<sup>23</sup> Edmundo O’Gorman, *La supervivencia política novo-hispana. Monarquía o República*, México, Universidad Iberoamericana, 1974 y Edmundo O’Gorman, *México, el trauma de su historia*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Coordinación de Humanidades, 1977.

esa es la historia del pensamiento de México y de toda la historia de la humanidad, son las dos grandes corrientes de pensamiento”.<sup>24</sup>

En palabras de Gerardo Aboy, el problema podría resumirse de la siguiente manera con respecto al populismo:

Aspirantes a una representación global de la nación, los enfrentamientos del pasado y del presente fueron decodificados en una maniquea disputa entre una patria y una antipatria constantemente reeditada. De esta forma se legitima la propia identidad al amparo de supuestas glorias del pasado, al tiempo que se sientan las bases para la construcción de una traducción que da rigidez y consolida los sistemas de afinidades y diferencias.<sup>25</sup>

En este orden de ideas aparece también la inserción de la 4T en la historia, es decir, si en la batalla de la humanidad se puede reunir en el combate de las fuerzas progresistas contra las retrogradadas, entonces el movimiento encabezado por López Obrador también se encuentra en ese flujo pendular: el devenir de México y del mundo es un flujo y reflujo de la libertad y el conservadurismo, mismos que, siguiendo la tradición ambigua del populismo siempre son suficientemente elásticos para hacer caber casi cualquier cosa. Así, de manera muy previsible, la 4T se forma detrás de los liberales y se transforma en ellos, con la misión de expulsar el escenario conservador de una vez, como lo hicieron Hidalgo, Juárez y Madero, y esta ocasión, será la batalla definitiva del bien contra el mal:

Eso es mejor para que nunca más vuelvan y tampoco va a ser así, porque en el proceso histórico siempre habrá cambios, así ha sido la historia, liberales luego conservadores; no es decir ya desapareció el conservadurismo, no está justo ahí, no ha desaparecido ni en los momentos más difíciles, ni cuando se hizo el acto solemne en el cerro de las campanas luego del total fracaso del conservadurismo, que fueron al extranjero a traer un príncipe [...] triunfó el movimiento liberal y triunfó Juárez y se pensó, ahí se

<sup>24</sup> “Palacio Nacional. 18 de febrero de 2019. Conferencia de prensa matutina del presidente Andrés Manuel López Obrador”, en Xavier Gamboa Villafranca, *Compendio de conferencias, discursos e informes del Presidente AMLO*, vol. II, Primeros 100 días de gobierno, base de datos 1 de diciembre... 2019, Centro de Estudios de Coyuntura, Previsión y Prospectiva A.C., p. 1043, disponible en [[https://www.academia.edu/40757230/Conferencias\\_AMLO\\_Cuarta\\_Transformacion\\_democracia\\_participativa\\_Mexico\\_Vol\\_2](https://www.academia.edu/40757230/Conferencias_AMLO_Cuarta_Transformacion_democracia_participativa_Mexico_Vol_2)]. Fecha de consulta: 5 de septiembre de 2020.

<sup>25</sup> Gerardo Aboy Carlés, “Repensando el populismo”, en Kurt Weyland *et al.*, *Releer los populismos*, Quito, Centro Andino de Acción Popular, 2004, p. 116.

acabó el conservadurismo. No, no, no. Siguió y al poco tiempo ahí está otra vez con Porfirio Díaz, 34 años.

Entonces ahora sí se terminó. Treinta y seis años gobernaron [1984-2020], pero ¿qué va a ser lo nuestro eterno? No, no, y no puede ser así.<sup>26</sup>

Es clara y podríamos decir hasta ingenua en este sentido la postura del presidente, no existe ninguna otra posición, la historia de las ideas políticas es sencilla y cíclica, el liberalismo siempre ha respetado y protegido al pueblo mientras que el conservadurismo sólo intenta beneficiarse a sí mismo, tal y como lo ha hecho el neoliberalismo en el imaginario del régimen, pues esta última etapa de la historia socioeconómica del país resulta heredera del propio Porfiriato, pues este periodo sería el origen del régimen, de las prácticas antidemocráticas de la “política entreguista” y de la garantía de la concentración de la riqueza en pocas manos.<sup>27</sup>

Como consecuencia de esta historia, la labor de los liberales siempre debe ser estar del lado del pueblo bueno y protegerlo, pero al mismo tiempo arroparlo y caminar junto a éste, pues su imbricación orgánica es parte del éxito y su alejamiento es el fracaso. Así, se encuentra el encomio a Zapata realizado en el evento para declarar el año del Caudillo del Sur en 2019. En este evento López Obrador recalca dos “enseñanzas”: la primera que “un gobernante tiene que contar con el apoyo del pueblo. Si un gobernante se divorcia del pueblo no hace nada, no vale nada, más cuando comienza un movimiento transformador”, mientras que la otra se encuentra en “no divorciarnos del pueblo”, asegurando que “esto es lo que vamos a hacer ahora que iniciamos la Cuarta Transformación [...] apoyarnos siempre en la gente, que no haya divorcio entre pueblo y gobierno”.<sup>28</sup>

Como segundo problema de la relación entre la 4T, el populismo y la historia se encuentra la idea de la “refundación” de la nación. Es una constante en los movimientos populistas el asumirse como la encarnación de una ruptura radical respecto del pasado inmediato, de ahí su carácter fundacional o refundacional.<sup>29</sup> El fundacionalismo entonces se comprende a partir de la crisis de las instituciones de un país,

<sup>26</sup> “Palacio Nacional. 8 de marzo de 2019. Conferencia de prensa matutina del presidente Andrés Manuel López Obrador”, en Xavier Gamboa Villafranca, *Compendio de conferencias, discursos e informes del Presidente AMLO*, vol. II, *op. cit.*

<sup>27</sup> Andrés Manuel López Obrador, *El neoporfirismo. Hoy como ayer*, *op. cit.*, p. 4.

<sup>28</sup> “Ayala, Morelos, 12 de enero de 2019. Firma del decreto para declarar 2019, Año del Caudillo del Sur, Emiliano Zapata Salazar”, en Xavier Gamboa Villafranca, *Compendio de conferencias, discursos e informes del Presidente AMLO*, vol. II, *op. cit.*

<sup>29</sup> Gerardo Aboy Carlés, “Repensando el populismo”, *op. cit.* p. 92.



misma que los populismos aprovechan para agudizar y crear un vacío, el cual es pretexto para crear un nuevo orden de cosas. Tal estado supone un antes y un después en la vida nacional creando un nuevo país y una nueva democracia,<sup>30</sup> así mismo, los populismos establecen una frontera muy clara entre un futuro venturoso y un pasado vergonzoso.<sup>31</sup>

En el caso mexicano es muy patente y sin duda este término resume muy bien el espíritu de la pretensión histórica de la Cuarta Transformación. Este espíritu fue expresado desde la propia toma de posesión el 1 de diciembre de 2018:

Iniciamos hoy con la Cuarta Transformación política de México, puede parecer pretencioso o exagerado, pero hoy no sólo se inicia un nuevo gobierno, hoy se inicia un nuevo régimen político.

A partir de ahora se lleva a cabo una transformación pacífica y ordenada, pero al mismo tiempo profunda y radical, porque se acabará con la corrupción y con la impunidad que impiden el crecimiento de México.<sup>32</sup>

Este sentido de renacimiento, tan importante para el análisis de los populismos se plasma aquí con toda su fuerza, no sólo se trata, podríamos decir, de un nuevo régimen, sino de una nueva época histórica, como habría dicho el mandatario en su campaña presidencial: “vamos a ganar, pero nuestro triunfo será contundente. Será un hecho histórico. Se consumará la victoria de todo un pueblo frente a la inmoralidad y decadencia de los últimos tiempos”.<sup>33</sup>

Es precisamente en este discurso de toma de posesión en el cual aparece el sentido que el mandatario entrante le da a la secuencia histórica de las transformaciones. Para él, se trata al mismo tiempo de transformaciones políticas, económicas y morales: en cuanto a la Independencia se orienta hacia la abolición de la esclavitud y la soberanía nacional, en cuanto a la Reforma se centra en el predominio del poder civil y la restauración de la república, mientras que la Revolución gira en torno

<sup>30</sup> Carlos Ulloa, *op. cit.*, p. 278.

<sup>31</sup> Gerardo Aboy Carlés, “El nuevo debate sobre el populismo y sus raíces en la transición democrática: el caso argentino”, en *Colombia Internacional*, núm. 82 septiembre-diciembre de 2014, p. 36.

<sup>32</sup> “Congreso de la Unión, San Lázaro, Ciudad de México. Diciembre 1, 2018. Discurso del Presidente Andrés Manuel López Obrador, luego de tomar posesión de la investidura”, en Xavier Gamboa Villafranca, *Compendio de conferencias, discursos e informes del Presidente AMLO*, vol. II, *op. cit.*

<sup>33</sup> “Mensaje de AMLO en el cierre de campaña en el Estadio Azteca, 27 de junio de 2018”, en Xavier Gamboa Villafranca, *Compendio de conferencias, discursos e informes del Presidente AMLO*, vol. I, *op. cit.*

a la justicia social y la democracia. En este sentido se da una nueva articulación de la autonombra 4T con este devenir, y la aportación será completamente moral:

Ahora nosotros queremos convertir la honestidad y la fraternidad en forma de vida y de gobierno. No se trata de un asunto retórico o propagandístico, estos postulados sustentan la convicción de que la crisis de México se originó, no sólo por el fracaso del modelo económico neoliberal aplicado en los últimos 36 años, sino también por el predominio, en este periodo, de la más inmundicia corrupción.<sup>34</sup>

Este giro hacia la moralidad no es nuevo en los fenómenos populistas sino más bien una constante: los populismos hacen alarde constante de combate moral y de una moralización de la política y de las costumbres. Defienden constantemente los valores de la fidelidad, la honestidad y la solidaridad, lo que les confiere un carácter heroico y hasta marcial.<sup>35</sup> En cuanto a lo que realiza AMLO, no se aleja de este sentido; en cuanto a éste, el régimen que encabeza el presidente es una lucha moral contra la corrupción de las élites del sistema político y económico, lo que comúnmente llamó “la mafia del poder”, dice al respecto: “una vez que el pueblo en el poder destruya el cáncer de la corrupción, lo demás vendrá por añadidura”.<sup>36</sup>

Inclusive podríamos decir que este discurso de toma de posesión está plagado de historicidad en sí misma, pero una historicidad ingeniosa y bien cuidada. Al equipararse con las revoluciones, es decir, movimientos violentos, López Obrador se cuida mucho de nombrar su movimiento como transformación y no una revolución, lo que significa que no se valdrá de la violencia, pero al mismo tiempo, es un cambio de forma, no de estructuras. En ese sentido puede entrar la moral, no significa un cambio en el fondo, sino en la “superestructura” de donde lo demás puede derramarse.

Lo anteriormente planteado, me permite en seguida abordar un caso práctico. En el siguiente y último apartado me interesa exponer la problemática de dos procesos sustanciales en la constitución de nuestra nación: la delimitación territorial y la conformación de las fronteras nacionales. Lo anterior, permitirá darle su dimensión histórica, por ejemplo, a uno de los grandes retos de la Cuarta Transformación que es el flujo migratorio.

<sup>34</sup> “Congreso de la Unión, San Lázaro, Ciudad de México. Diciembre 1, 2018. Discurso del Presidente Andrés Manuel López Obrador, luego de tomar posesión de la investidura”, *op. cit.*, p. 7.

<sup>35</sup> Chantal Desol, *op. cit.*, p. 60.

<sup>36</sup> Guillermo Hurtado, *op. cit.*, p. 30.

## Territorio y Cuarta Transformación

Para abordar la problemática mexicana de sus límites y fronteras es necesario hacer un recuento conjunto para dimensionar históricamente la situación actual de las fronteras como uno de los retos de la Cuarta Transformación.

En cuanto a revisar la historia de los límites territoriales, recorro tanto a la historia de la geografía mexicana como a la geografía histórica para explicar el proceso de conformación del territorio de México, es decir, me auxilio de la Geografía como disciplina científica y la geografía histórica como aquella que estudia los cambios físicos del territorio y, en el caso que me ocupa, la delimitación territorial.

Para abordar este aspecto, contemplo en este recorrido los tres espacios fronterizos que constituyen nuestro territorio nacional: el Norte, el Sur y los litorales, mares e islas. El periodo que comprende esta historia mexicana de los límites y fronteras lo centro primordialmente en los siglos XIX y XX.

Desde la época de la Independencia hasta los últimos años del siglo XIX, nuestro país sufrió grandes dificultades por definir sus fronteras internas y sus límites territoriales con los países vecinos. En un sentido histórico “México ha sido un país perdedor de territorios”.<sup>37</sup>

En cuanto a la definición de los límites territoriales que van conformando las fronteras con los países colindantes se debe señalar que existieron diferentes intereses y circunstancias que obligaron a los gobiernos mexicanos a conceder separaciones y entregar gran parte del territorio heredado de la Nueva España. De esto, a continuación, doy cuenta de los casos de los territorios del norte: Texas, Nuevo México, Arizona y California, los del sur: Centroamérica y Belice y los de las islas.

Para los gobiernos mexicanos de la primera mitad del siglo XIX era muy difícil evitar la desmembración territorial, pues, por ejemplo, el primer desprendimiento territorial para México sucedió cuando las provincias centroamericanas habían declarado su independencia desde julio de 1822 a raíz de una ineficiente administración del gobierno imperial de Agustín de Iturbide. Con la caída del Imperio de Iturbide y la llegada de la primera República mexicana en la presidencia de Guadalupe Victoria, se decretó una *Ley de Colonización* en 1824 para promover el poblamiento de los territorios lejanos, principalmente al norte del país. Con base en esta ley, Guadalupe Victoria permitió que Texas se colonizara con nacionales e inmigrantes

---

<sup>37</sup> Miguel González Avelar, *Clipperton, isla mexicana*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992 (Sección de Obras de Historia), p. 15.

estadounidenses.<sup>38</sup> Este hecho marca el inicio del proceso de conformación de la frontera norte en el México independiente, pues, para 1836, Texas parecía más un estado de Estados Unidos que de México por la enorme cantidad de anglosajones que la poblaban y por lo mismo, la mayoría de la población era ajena al sentir mexicano por lo que los texanos se levantaron en armas en ese año para desligarse de la república; era la mejor alternativa a la dependencia administrativa a la que estaban sometidos. La guerra entre México y Texas dio por resultado que esta última se separara de nuestro país en 1838 y se constituyera en una República para, posteriormente, en 1845, se uniera como un Estado más de los Estados Unidos. Es del todo conocido que, en este proceso de separación, los texanos contaron con el apoyo del gobierno estadounidense, el cual aprovechó tanto la Ley de colonización como la guerra mexicano-texana para establecer la estrategia de ocupar los territorios *de facto* para convertirlos *de jure* después con los pobladores que enviaba.

Por otra parte, en esta misma época otros territorios del norte del país carecían de un ejercicio pleno de soberanía a tal grado que el nororiente mexicano (Tamaulipas, Nuevo León y Coahuila) en algún momento planteó la posibilidad de formar también una república independiente, la “República del Río Grande”.

Cabe destacar que, cuando los estadounidenses declararon la guerra a México en 1846, tenían claro su objetivo (adjudicarse los territorios del norte mexicano) y contaban con un ejército mejor organizado y bélicamente superior al de nuestro país. Como se sabe, la guerra pérdida frente a Estados Unidos en 1847 llevó a un acuerdo sobre los límites territoriales entre México y aquel país. Con el tratado de Guadalupe-Hidalgo de 1848, el territorio mexicano de los inicios de la vida independiente se desintegra nuevamente y queda reducido al norte hasta lo que ahora son los actuales estados de Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas. Este lamentable capítulo de la historia mexicana decimonónica marcó un cambio en la concepción del territorio, en el sentido de que ya no era esa imagen idealizada de México como una entidad abundante en espacio y con vastos recursos, lo que se le llegó a conocer como “el cuerno de la abundancia”.

Para cumplir con el tratado entre ambos gobiernos se formó una Comisión de Límites para cada país y aparentemente, con estas comisiones quedaría establecida

---

<sup>38</sup> Vicente Filísola. *Historia de la guerra de Texas*, México, Editora Nacional, 1952, vol. I, pp. 112-113 y vol. II, pp. 551-553, *apud* Álvaro Matute, *México en el siglo XIX. Fuentes e interpretaciones históricas*, tercera edición, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1981 (Lecturas Universitarias, 12), pp. 391-393.

nuestra frontera norte,<sup>39</sup> sin embargo, poco después de que Antonio López de Santa Anna ocupó nuevamente la silla presidencial, los estadounidenses, en julio de 1853, declararon que el territorio de “La Mesilla”, el cual se encuentra al norte de los actuales estados de Sonora y Chihuahua, era de su propiedad. La controversia terminó cuando Santa Anna accedió vender a Estados Unidos este territorio y así nuestro vecino extendió sus dominios con el fin de que por ahí pasara el ferrocarril transcontinental. A finales de este año se celebró el Tratado correspondiente el cual se firmó el 30 de diciembre.<sup>40</sup> Curiosamente, después de la venta de La Mesilla “los periódicos de París anuncian que ha sido descubierta ahí una mina de esmeraldas, ‘conocida por los españoles desde tiempos de Hernán Cortés’, y que se había perdido desde entonces”.<sup>41</sup>

Con el Tratado de “La Mesilla”, el proceso de conformación de la frontera norte quedó constituido por un amplio periodo, pues para inicios del siglo XX, México enfrentaría otras controversias territoriales, entre las cuales destacan el caso de “El Chamizal” en Chihuahua.

En cuanto a la frontera sur, ésta se definió tardíamente, en las últimas décadas del siglo XIX, en pleno Porfiriato. Esto no quiere decir que los gobiernos mexicanos mostraran un desinterés por definir esta frontera. Desde que se dio la separación de Centroamérica en julio de 1823, hubo intentos mexicanos por explorar la región y definir los límites tanto con Guatemala como con Belice. Sin embargo, nuevamente debido a la inestabilidad política mexicana durante casi todo el siglo XIX se pospuso la definitiva delimitación fronteriza del sur.

Parta el caso de Guatemala fue hasta la década de 1880 que se retomó la definición de los límites. Se formaron las comisiones de cada país y se buscó establecer demarcaciones de mutuo acuerdo. Dichas demarcaciones fueron tanto de carácter natural, establecer el río Suchiate como límite, como la traza de límites territoriales en ambos lados de acuerdo con la cartografía histórica disponible y las mediciones realizadas por los científicos de las comisiones. Las negociaciones estuvieron encabezadas por el presidente de Guatemala, el general Justo Rufino Barrios<sup>42</sup> y el se-

<sup>39</sup> Manuel Orozco y Berra, *Apuntes para la Historia de la Geografía en México*, México, Imprenta de Francisco Díaz de León, 1881, p. 434.

<sup>40</sup> *Ibid.*, p. 462.

<sup>41</sup> Carmen Vázquez, “Algunos discursos decimononos en torno a la territorialidad mexicana y sus fronteras”, en *Anuario de Antropología*, núm. 30, 1993, p. 398.

<sup>42</sup> Ernesto Lemoine, Víctor Ruíz Naufal y Arturo Gálvez Medrano, *El territorio mexicano*, México, Instituto Mexicano del Seguro Social, 1982, tomo 1, p. 338.

cretario de Relaciones Exteriores de México, Ignacio Mariscal, quien se apoyó de geógrafos e ingenieros como José Salazar Ilarregui y Antonio García Cubas para tal delimitación.<sup>43</sup> Estas negociaciones estuvieron marcadas por una gran tensión, pues los mexicanos buscaban evitar que el presidente de Guatemala expandiera su territorio a costa del nuestro y, además no intervinieran las potencias europeas o Estados Unidos en el asunto.<sup>44</sup> Finalmente, después de llegar a los acuerdos se firmó el tratado de límites entre México y Guatemala el 27 de septiembre de 1882.<sup>45</sup>

Definida esta parte de la frontera sur, el gobierno de México se ocupó de fijar los límites con las Honduras Británicas, hoy Belice. En 1887, Ignacio Mariscal encargó al ingeniero topógrafo y geógrafo Antonio García Cubas que realizara los estudios respectivos para establecer la delimitación, ya que se había establecido contacto con el ministro plenipotenciario de Gran Bretaña, sir Spencer Saint John, quien recibió “instrucciones de su gobierno en el sentido de establecer los límites preferentemente con base en una frontera natural”.<sup>46</sup> Estando de acuerdo ambas partes, en principio se basaron en las delimitaciones realizadas entre Belice y Guatemala, el 30 de abril de 1859 y el Tratado de Límites entre México y Guatemala. El límite natural que se decidió fijar fue el río Hondo.

Cabe señalar que, por ejemplo, García Cubas nunca estuvo de acuerdo con los límites fijados en ese tratado, pues consideraba que la mitad norte del actual territorio de Belice pertenecía a Yucatán. Advertía que el gobierno mexicano no reconociera esa parte de Yucatán como posesión británica, y así lo hizo saber al secretario de Relaciones Exteriores en un informe sobre los límites con Guatemala. De acuerdo con las investigaciones que realizó el geógrafo, esa parte de las Honduras Británicas que formaban parte de Yucatán, Guatemala la cedió a la Gran Bretaña, es decir, “vendió lo que no era suyo”, creyendo que se encontraba dentro de su territorio. Los gobiernos mexicanos anteriores, principalmente el del Segundo Imperio con Maximiliano, nunca reclamaron la decisión de Guatemala de ceder territorio mexicano a Gran Bretaña y mutilar parte del territorio de Yucatán. Dicho argumento

<sup>43</sup> Cabe recordar que el ingeniero geógrafo Salazar Ilarregui también había formado parte de la primera Comisión de límites con Estados Unidos en 1848. *Ibid.*, p. 340.

<sup>44</sup> Mónica Toussaint, “El triángulo fatal en la geopolítica regional. Fronteras, unión y paz”, en Jorge A. Schiavon, Daniela Spencer y Mario Vázquez Olivera (coords.), *En busca de una nación soberana. Relaciones internacionales de México, siglos XIX y XX*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores/Centro de Investigaciones y Docencia Económicas, 2006, p. 233.

<sup>45</sup> Lemoine, Ruiz Naufal y Gálvez Medrano, *op. cit.*, p. 340.

<sup>46</sup> Toussaint, *op. cit.*, p. 214.

es ampliamente expuesto por el geógrafo con el fin de apoyar en favor de México la tesis de la ilegalidad de la posesión de las Honduras Británicas y ubicar un asunto que en ese momento se fundamentaba *de facto* cuando en realidad era *de jure*.<sup>47</sup>

A pesar de estas advertencias, el gobierno de México no quiso entrar en mayores confrontaciones y, consciente de que se acabaría cediendo territorio nacional a los ingleses, el Tratado de Límites con Belice se realizó el 8 de junio de 1897.<sup>48</sup> De esta manera, quedó conformada la frontera sur.

Para la llegada del siglo XX, nuestro país aún sufrirá pequeñas, aunque significativas invasiones y mutilaciones al territorio. Y continuará buscando el ejercicio pleno de la soberanía en el Territorio Nacional que le quedó como ganancia del convulsivo siglo en el que obtuvo la Independencia y buscó conformar su Estado.<sup>49</sup>

Sobre la tercera frontera de los litorales, mares e islas se debe mencionar que México ha contado, por lo menos desde la segunda mitad del siglo XIX, con gran actividad oceanográfica gracias a la amplia extensión de mares. Esto ha acrecentado el conocimiento sobre las especies endémicas, los recursos pesqueros y minerales, entre otros beneficios. Particularmente, las islas mexicanas han contribuido a su desarrollo. No obstante, hubo dificultades para la integración de este territorio insular al nacional. Por una parte, fue difícil para el Estado mexicano ejercer la soberanía sobre su territorio insular debido a las controversias internacionales surgidas por la posesión de algunas islas, así que lo primero por realizar desde su Independencia fue defender estos territorios con el objetivo de ejercer soberanía para poder satisfacer la necesidad de explorar, registrar y diseñar las estrategias para el aprovechamiento de los recursos y las posibilidades de desarrollo de las islas.<sup>50</sup>

La defensa de los territorios insulares como política estatal la podemos ubicar en la época del Porfiriato. Durante el gobierno de Porfirio Díaz surgieron conflictos que amenazaban la pérdida de islas. El caso más conocido por el lado del Golfo de México fue el de Cayo Arenas, en donde el país enfrentó a Estados Unidos. La Secretaría de Fomento en 1881 otorgó una concesión a una compañía de Baltimore para

<sup>47</sup> Archivo Histórico de la Secretaría de Relaciones Exteriores, exp. H/220 [72: 728-1]/23, 17 de abril de 1893, f. 1v.

<sup>48</sup> Lemoine, Ruiz Naufal y Gálvez Medrano, *op. cit.*, p. 346.

<sup>49</sup> Hugo Pichardo Hernández, “La supuesta pérdida del territorio mexicano”, en María Griselda Günther, Graciela Pérez Gavilán y Enrique Cerón Ferrer (coords.), *Educación, poder y democracia*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, 2012, p. 211.

<sup>50</sup> Hugo Pichardo Hernández, “Los conflictos diplomáticos insulares y la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística”, *Summa Académica. Boletín de la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística*, 6ª época, tomo VI, junio de 1995, pp. 433-452.

explotar las reservas de guano acumuladas en las rocas y acantilados de Cayo Arenas y de las islas Pérez, Chica y Pájaros del arrecife de Alacranes. El incumplimiento de algunas condiciones del contrato condujo a su cancelación, pero los concesionarios no quisieron retirarse de los territorios y alegaron que el Cayo Arenas no formaba parte del territorio mexicano. En consecuencia, solicitaron la intervención del gobierno estadounidense, el cual en 1885 decidió tomar posesión de las islas de la Sonda de Campeche junto con el archipiélago de Triángulos. El gobierno de Díaz tomó cartas en el asunto y comisionó al eminente científico Antonio García Cubas para, primeramente, demostrar mediante investigaciones cartográficas e históricas la posesión de México sobre estas islas y en un segundo momento, estudiar la zona, para levantar un inventario de los recursos explotables e impulsar el desarrollo de actividades y establecimiento humanos que tradicionalmente desde siglos se venían realizando por la cercanía con las costas mexicanas. Después de difíciles y continuas negociaciones entre ambos gobiernos que se prolongaron por diez años, los Estados Unidos desistieron en 1895 de su intención de apoderarse de dichas islas.

Caso contrario sucedió con las islas Clipperton y el Archipiélago del Norte, surgidos a finales del siglo XIX. El conflicto por la Isla Clipperton surgió en 1897 cuando el gobierno francés reclamó dicha isla como su posesión, el gobierno mexicano rechazó tal reclamo y se tuvo que someter a un arbitraje internacional, el cual se alargó por décadas hasta que el 28 de enero de 1931 se resolvió a favor de Francia. En cuanto al Archipiélago del Norte, se trata de un grupo de islas situadas frente a la bahía de Los Ángeles y que no estuvieron contempladas dentro del Tratado de Límites de 1848, sin embargo, el gobierno de Estados Unidos tomó posesión de ellas *de facto*. En 1895, el senador Esteban Cházari denunció esta situación en un discurso pronunciado en la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística con motivo de su incorporación como socio. Décadas más tarde, durante el gobierno de Manuel Ávila Camacho se formó una comisión encargada de elaborar un dictamen sobre si México debía reclamar el archipiélago, la conclusión fue evitar la reclamación y asumir la ocupación *de facto* por parte de Estados Unidos. Cuestión que continúa hasta la actualidad.

Estos casos y otras ocupaciones ilegales a islas, a lo largo del siglo XX, plantearon la necesidad de definir la frontera marítima.

Una estrategia por parte del Estado mexicano que resultó efectiva para el resguardo de las islas fueron las exploraciones científicas y militares. Otro aspecto importante y que se vincula directamente con la conformación de los límites marítimos de México, es que el resguardo de las islas permitió que nuestro país se beneficiara considerablemente al establecerse la llamada Zona Económica Exclusiva (ZEE).



Esta zona representó una novedad para el Derecho Internacional Marítimo, puesto que, en 1974, se realizó la Tercera Conferencia sobre el Derecho del Mar, cuando se planteó por primera vez dicha zona. Sin embargo, se reconoció como tal hasta la Conferencia de 1982, en Montego Bay, y se definió como una zona situada más allá del mar territorial adyacente a éste y, al igual que la plataforma continental, tendrá 200 millas marinas contadas desde las líneas de base a partir de las cuales se mide el ancho del mar territorial.

Esta ZEE tiene la peculiaridad de ser un área en donde el Estado o país ribereño tanto tiene derecho de soberanía para explotar y explorar, como de conservar y administrar los recursos naturales con vida o sin ella de las aguas suprayacentes al lecho y del lecho y el subsuelo del mar. Además, el Estado ribereño podrá ejercer jurisdicción sobre el establecimiento y utilización de instalaciones y estructuras sobre el mar, así como la construcción de islas artificiales; realizar investigación científica marina; y proteger y preservar el medio marino. En resumen, se integra, por un lado, de elementos propios del mar territorial como el derecho de soberanía sobre los recursos y por otro, mantiene principios aplicables a la alta mar puesto que una condición que estableció la Conferencia de 1982, fue la relativa a conceder el derecho de navegación, sobrevuelo y tendido de cables a otros países siempre y cuando éstos no realizaran las actividades arriba señaladas.

México, con este reconocimiento mundial de su ZEE, aseguró por el Atlántico, por ejemplo, los yacimientos petroleros ubicados en la sonda de Campeche y, por el Pacífico, recursos tan importantes como los bancos de atún y una parte considerable de los mayores depósitos de nódulos polimetálicos más ricos encontrados en el mundo y que se localizan en la zona circundante a la isla Clarión en el Archipiélago de las islas Revillagigedo.

La vasta extensión de la ZEE mexicana ocupa, por el lado del Golfo de México, la mitad austral de éste y en donde una buena parte se debe al lugar que ocupan las islas Alacranes y Cayo Arenas; por el lado del Pacífico la zona es más amplia. Se extiende, por una parte, a partir de las islas que conforman el Archipiélago Revillagigedo, y por otra partiendo de la Isla de Guadalupe, situada al oeste de la Baja California. De hecho, si se observa un mapa actualizado de México, en donde se incluya la ZEE, ésta se representa en dos enormes semicírculos alrededor de las islas del Archipiélago Revillagigedo (siendo Clarión la isla más lejana), y otro por el lado de la isla Guadalupe.

En consecuencia, la soberanía ejercida históricamente por el Estado mexicano en el territorio insular, permitió que los mares mexicanos se ampliaran en gran magnitud por la posición que ocupan las islas en el océano. Este trascendental episodio,

contribuyó a modificar la concepción actual del territorio nacional mexicano, ampliando sus fronteras, acrecentando sus riquezas naturales y permitiendo, por tanto, que el conocimiento sobre los mares mexicanos se engrandeciera ya que parte de los derechos concedidos en la ZEE fueron la posibilidad de realizar investigación oceanográfica en dicha zona. En este sentido, la conformación de la ZEE mexicana, forma parte del proceso de integración de los mares e islas al territorio nacional.

## Conclusiones

El tiempo que lleva de gobierno la autodenominada Cuarta Transformación está provocando reflexiones que llevan a una revisión de la historia mexicana para el esclarecimiento de escenarios prospectivos y la resolución de los grandes problemas nacionales. Me parece que, a pesar de las etapas críticas superadas por el país a lo largo de su historia independiente y soberana, aún seguimos en la búsqueda por definir un proyecto de nación factible y la necesidad de un Estado fortalecido en lo institucional, jurídico, económico, entre otros. La posibilidad que brinda la 4T para la resolución de los grandes problemas nacionales ha resultado hasta ahora aparente en su intento por lograrlo. Más bien, contemplo que el peso histórico de las problemáticas nacionales que enfrenta quizá sean desafíos que la estén rebasado como podría apreciarse en el resguardo de las fronteras ante el peso histórico de la conformación del territorio mexicano.

Quedó establecido que, desde que México logró su Independencia confrontó la complejidad de definir sus límites territoriales y marítimos, así como establecer sus fronteras. Para lo que va del siglo XXI, varios de estos conflictos, sobre todo los fronterizos, siguen vigentes. Es importante señalar que, desde la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en febrero de 1917, el Estado mexicano se reestructuró en función, por ejemplo, de otorgar a todos los ciudadanos los beneficios del aprovechamiento de los recursos naturales del territorio mexicano como “bienes nacionales” de acuerdo con el artículo 27 constitucional.<sup>51</sup>

Está claro que la Cuarta Transformación tiene contemplada la aplicación de tales leyes constitucionales para pretender ampliar a un mayor número de habitantes

---

<sup>51</sup> Hugo Pichardo Hernández, “La Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística y el territorio mexicano, 1902-1930”, en José Omar Moncada Maya y Patricia Gómez Rey (coords.), *El quehacer geográfico: instituciones y personajes*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2009, p. 24.

del país la distribución de la riqueza. Sin embargo, paralelamente se enfrenta a la magnitud del problema fronterizo y el fenómeno de las constantes migraciones, esto le representa un reto en la medida de que debe conciliar dicho conflicto para integrar, en lo posible, estas migraciones. Sin embargo, queda por observar hasta dónde tiene contemplada la complejidad histórica de la conformación de los límites y las fronteras que he descrito líneas arriba, a fin de que se reafirme la soberanía nacional y al mismo tiempo se manifieste una apertura de la política gubernamental para la recepción de la oleada migrante.

La vecindad del país con otras naciones refleja un necesario intercambio cultural. Esto registra una carga histórica de grandes dimensiones pues, por ejemplo, se debe contemplar tal peso en las actuales incursiones de migrantes provenientes del sur mexicano y rumbo a la frontera norte, ya que manifiestan una diferenciación social, política e inclusive racial de los habitantes de cada nación que comparten dichas fronteras. Parece inevitable que el choque cultural e histórico en estas fronteras terrestres conlleve a expresiones nacionalistas y patrióticas. Esto se muestra más claramente, por un lado, en el fenómeno cultural de la frontera Norte, en donde históricamente han convivido la visión anglosajona del mundo expresada en una política del “Destino Manifiesto” estadounidense frente a la hispanoamericana colonial, independentista y de construcción nacional.<sup>52</sup> Por otro, en la frontera Sur, donde la separación deliberada de la región centroamericana desde la segunda década del siglo XIX, proyecta la visión históricamente presente y permeada de acciones nuevamente patrióticas y nacionalistas de la comunidad mexicana frente a los centroamericanos.

En este sentido, el recorrido y la explicación de los procesos de conformación de los límites y las fronteras que expuse puede contribuir a una mayor comprensión del fenómeno y darle también su dimensión histórica.

Por último, el discurso teleológico construido por la autollamada Cuarta Transformación, con una carga populista y nacionalista, la coloca ante un desafío enorme al darle continuidad al sistema económico imperante (neoliberal).

---

<sup>52</sup> Juan A. Ortega y Medina, *Destino manifiesto. Sus razones históricas y su raíz teológica*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes/Alianza Editorial Mexicana, 1989 (Colección Los Noventa, 8), p. 19.



# Un año de transformaciones jurídicas de la 4T: reformas constitucionales y legislación secundaria

*Juan José Carrillo Nieto*

## **Introducción**

EN LOS ESTADOS MODERNOS LOS PROYECTOS POLÍTICOS Y SOCIALES requieren de un soporte jurídico que les otorgue validez y legalidad. Así ocurre en todos los países de Occidente, en las grandes potencias, en las economías centrales y en las periféricas (con sus particularidades). En el caso de México, el viejo Estado interventor necesitó de un sólido soporte jurídico que se fue conformando a partir de la Constitución Política de 1917 y que tuvo una legislación secundaria de gran tamaño. Posteriormente, en la fase neoliberal, se requirió de una profunda reingeniería institucional, que comenzó con las reformas constitucionales, y que continuó con una legislación secundaria robusta.

De acuerdo con el discurso institucional, el 1 de diciembre de 2018, comenzó en México un nuevo periodo histórico, denominado La Cuarta transformación (4T), que implica el fin del ciclo neoliberal, y la supuesta apertura de un nuevo proyecto con un fuerte contenido social. El objetivo del presente capítulo es analizar cómo han sido las reformas constitucionales de la llamada 4T, con la finalidad de mostrar la orientación jurídica de este nuevo proyecto político y económico. Como sólo ha pasado un año del inicio de la 4T, han sido pocas las reformas constitucionales, lo que nos da la posibilidad de analizar brevemente algunas de las reformas en la legislación secundaria, lo que mostrará las tendencias jurídicas. Con la finalidad de delimitar temporalmente el trabajo y en virtud de que están ocurriendo transformaciones jurídicas continuamente, en materia constitucional se analizará lo ocurrido entre el 1 de septiembre de 2018 (fecha en que inició la primera legislatura de

la 4T) y el 20 de diciembre de 2019 (cuando se cumple el primer año del gobierno de Andrés Manuel López Obrador, AMLO, y terminó el periodo legislativo). En el caso de la legislación secundaria, se presenta una selección de las reformas realizadas. Para cumplir con el objetivo del presente artículo, el primer apartado realiza una aproximación a la Constitución Política de 1917 y las reformas que ha sufrido producto de las transformaciones del proyecto nacional. El segundo muestra cómo funcionaron las transformaciones legales iniciadas en 1982 para impulsar el proyecto neoliberal en México. Por su parte, el tercer apartado analiza las reformas constitucionales realizadas a partir del inicio de la 4T, y el cuarto las reformas a legislación secundaria de la 4T, a partir de la selección de las reformas a la estructura de la administración pública y la creación de la Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos. A pesar de no ser una ley, se analiza el memorándum presidencial del 16 de abril de 2019 contra la reforma educativa que fue aprobada durante el sexenio de Enrique Peña Nieto. Este memorándum es importante para el objetivo del presente capítulo, porque muestra la forma en que se utiliza o pretende utilizar el derecho y las normas jurídicas desde el titular del poder Ejecutivo.

Finalmente, el capítulo concluye con unas reflexiones sobre la orientación del nuevo proyecto político de la 4T con base en las reformas jurídicas de su primer año. Se utiliza el método comparativo, que permite conocer qué decía una norma jurídica antes de la reforma y qué dice después de aprobarse la reforma, analizando las implicaciones políticas y sociales que genera.

## **La Constitución Política de 1917 y sus reformas**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente fue publicada el 5 de febrero de 1917, luego de dos meses de deliberación constituyente convocada por Venustiano Carranza en su intento de que el país recuperase institucionalidad.

Esta Constitución es emblemática en América Latina porque es la primera con un fuerte contenido social, se atrevió a cuestionar la forma absoluta de la propiedad privada señalada en las constituciones modernas de las grandes potencias, abrió la puerta a la recuperación de los recursos naturales (en especial el petróleo), y estableció los derechos de los trabajadores en su artículo 123. Sin embargo, la Constitución Política ha sido reformada decenas de veces para responder a los proyectos políticos y económicos, así como para atender los problemas que ha presentado el país a lo largo de los siglos XX y XXI. Existen muchos modos de medir y analizar dichas reformas (por artículo reformado, por sexenio, por palabras, etcétera), sin embargo, la

que considero más útil para un análisis como el que aquí se propone es la que señala la cantidad de decretos de reforma constitucional publicados en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) por cada una de las etapas del desarrollo histórico nacional posteriores a la Revolución Mexicana. De esta manera, desde su publicación en 1917 hasta 1940, cuando terminó el gobierno del general Lázaro Cárdenas, es posible considerar que existe un proceso de consolidación del proyecto nacional, de 1940 a 1982, se trata de reformas que amplían en proyecto benefactor, a partir de 1982 y hasta el 30 de agosto de 2018, se trata de reformas que impulsaron y configuraron constitucionalmente el proyecto neoliberal y, a partir del 1 de septiembre de 2018, el inicio legislativo de la Cuarta Transformación.

Cuadro 1. Las reformas a la Constitución Política de 1917

MOMENTO DE LAS REFORMAS	PERIODO	PERIODOS PRESIDENCIALES Y DURACIÓN	DECRETOS DE REFORMA CONSTITUCIONAL
1. Consolidación del Estado mexicano	1917-1940	6 23 años	32
2. Estado de bienestar	1940-1982	7 48 años	67
3. Época neoliberal	1982-2018	6 36 años	135
4. La Cuarta Transformación	2018-	1 Comenzando	7

Fuente: elaboración propia con base en los decretos de reforma constitucional. Tabla actualizada al 1 de febrero de 2020.

El cuadro anterior resume la cantidad de reformas aplicadas a la Constitución Política. Es importante observar que la cantidad de reformas tiene poca relación con el contenido de éstas, sin embargo, sí permite mostrar que todo proyecto sociopolítico y económico requiere de un soporte jurídico para funcionar.

### **El neoliberalismo y su soporte jurídico**

Como se ha señalado, la aplicación del proyecto neoliberal requirió de una fuerte reingeniería institucional que comenzó con las reformas a la Constitución en 1982, y a la cual le siguió una cantidad importante de transformaciones a la legislación secundaria y la creación de nuevas leyes particulares.

Por ello las reformas constitucionales en la época neoliberal fueron radicales, y significaron la apertura a la inversión de capital en comunicaciones vía satélite y

terrestres, otorgar autonomía al banco central, constitucionalizar las concesiones, obligar a los gobiernos municipales a administrar los servicios básicos y hacerlos autosustentables económicamente, eliminar la reforma agraria y permitir el comercio de las tierras, transformar el proyecto educativo, traicionar los Acuerdos de San Andrés y abrir el mercado del sector energético al capital nacional y transnacional.

Cuadro 2. Reformas constitucionales para impulsar el neoliberalismo en México (1982-2013)

NÚMERO DE DECRETO DE REFORMA CONSTITUCIONAL Y FECHA DE PUBLICACIÓN EN EL DOF	ARTÍCULOS REFORMADOS	CONTENIDO DE LA REFORMA
Decreto 102/ 03 de febrero de 1983	16, 25, 26, 27, 28 y 73	Permite la inversión de capital en las comunicaciones vía satélite y los ferrocarriles. Constitucionalizó la figura de la <i>concesión</i> de los servicios públicos. Otorgó la autonomía al banco central, estableciendo que su objetivo prioritario es la estabilidad del valor de la moneda y en ese sentido le prohíbe a las autoridades solicitarle cualquier tipo de financiamiento.
Decreto 103/ 03 de febrero de 1983	115	Descentralización administrativa: responsabiliza a los municipios la administración de los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados, centrales de abasto, panteones, rastros, calles, parques, jardines y tránsito. Además, otorga el derecho a los municipios de administrar libremente su hacienda. Les otorga la facultad para formular, aprobar y administrar sus planes de desarrollo urbano municipal. Les otorga la facultad para dar licencias de construcciones.
Decreto 120/ 06 de enero de 1992	27	Elimina el reparto agrario agraria. Permite la venta de la tierra.
Decreto 121/ 28 de enero de 1992	3, 5, 24, 27 y 130	Reforma en materia de asociaciones religiosas y libertad de culto. Reconoce personalidad jurídica a las iglesias.
Decreto 124/ 05 de marzo de 1993	3	Individualiza la educación. Permite la opinión de terceros en los planes y programas de estudio. Impulsa la inversión privada en la educación.
Decreto 125/ 20 de agosto de 1993	28, 73, 123	Posibilidad de nuevas áreas para privatizar.
Decreto 151/ 14 de agosto de 2001	2, 115.	Contrarreforma indígena. Traición del Estado mexicano a los Acuerdos de San Andrés.
Decreto 206/ 26 febrero de 2013	3	Reforma educativa y laboral para los docentes. Crea el Instituto de Evaluación Educativa.
Decreto 212/ 20 de diciembre de 2013	25, 27 y 28	Reforma energética: permite el ingreso de capital privado en la industria petrolera y energética.

Fuente: elaboración propia con base en la revisión de las reformas constitucionales.



El Cuadro 2 es un resumen de las reformas constitucionales de la época neo-liberal, que muestra cómo la Constitución Política no fue inmune al paso del neo-liberalismo y que le dio sustento jurídico, lo que permitió desarrollarlo por más de tres décadas. Además, se debe señalar, que a las reformas constitucionales le siguió una cantidad importante de reformas a la legislación secundaria que no es posible abordar en este documento, pues no se trata de analizar las reformas neoliberales sino las de la llamada 4T.<sup>1</sup> Sólo por poner un ejemplo, es interesante observar cómo cambiaron los principios jurídicos de la legislación hídrica de la época de bienestar a la época keynesiana, los cuales se resumen en el Cuadro 3:

Cuadro 3. Legislación hídrica en el México desarrollista frene al neoliberal

LEY FEDERAL DE AGUAS DE 1972	LEY DE AGUAS NACIONALES DE 1992
<p>Artículo 27. Para la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas de propiedad nacional que incluyen las del subsuelo, la Secretaría (de Recursos Hidráulicos) deberá observar el siguiente orden de prelación:</p> <p>Usos domésticos; Servicios públicos urbanos; Abrevaderos de ganado;</p> <p>Riego de terrenos:</p> <p>a) Ejidales y comunales; b) De propiedad privada;</p> <p>Industrias:</p> <p>a) Generación de energía para servicio público; b) Otras industrias;</p> <p>Acuacultura;</p> <p>Generación de energía eléctrica para servicio privado; Lavado y entarquinamiento de terrenos;</p>	<p>Artículo 14 bis 5. Los principios que sustenta la política hídrica nacional son: I. El agua es un bien de dominio público federal, vital, vulnerable y finito, con valor social, <i>económico</i> y ambiental, cuya preservación en cantidad y calidad y sustentabilidad es tarea fundamental del Estado y la Sociedad, así como prioridad y asunto de seguridad nacional;</p> <p>...</p> <p>XI. El agua proporciona servicios ambientales que deben <i>reconocerse, cuantificarse y pagarse</i>, en términos de Ley.</p>

Fuente: elaboración propia con base en las legislaciones referidas.

El ejemplo se eligió por la claridad de su redacción. En él se observan las diferencias entre los objetivos de ambas legislaciones, a pesar de que son leyes que han

<sup>1</sup> He publicado un estudio pormenorizado de las reformas a la Constitución Política y a la legislación secundaria en el artículo “Neoliberalismo, restructuración jurídica y extractivismo en México”, de la obra coordinada por Rodrigo Gutiérrez y Mylai Burgos, *Globalización, neoliberalismo y derechos de los pueblos indígenas en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2020.

estado vigentes en el mismo país y regulan el mismo bien —el agua—, al pertenecer a diferente época, lo regulan de distinta manera y con objetivos muy distintos. Como se observa en el Cuadro 3, la legislación en materia de agua cambió en 1992 como resultado de la reforma al artículo 27 Constitucional que ha sido denominada *contrarreforma agraria* porque impulsó la privatización y concesión de las tierras y aguas del territorio nacional. Son otras las prioridades de la política hídrica a partir de la reforma de 1992: el agua debe cuantificarse y pagarse. La misma lógica se puede encontrar en las reformas y nuevas leyes en materia administrativa, fiscal, laboral, de seguridad social, de protección de los recursos naturales, etcétera. No es ocioso recordar que los resultados de 36 años de políticas neoliberales fueron terribles para la calidad de vida de los mexicanos, en particular los sectores más empobrecidos.<sup>2</sup>

### La Cuarta Transformación y la Constitución Política

El periodo autodenominado La Cuarta Transformación comenzó con el triunfo de Andrés Manuel López Obrador en las elecciones presidenciales del 1 de julio de 2018, proceso en el que ganó con 53.33% de las preferencias, es decir, 30 110 327 votos de acuerdo con el conteo oficial del Instituto Nacional Electoral (INE),<sup>3</sup> pero además obtuvo 37% de los votos tanto en el Senado como en la Cámara de Diputados. De los nueve estados de la República donde hubo elecciones, las alianzas en torno a López Obrador y su partido político, el Movimiento de Regeneración Nacional (Morena), ganaron las gobernaturas de la Ciudad de México, Morelos, Chiapas, Tabasco y Veracruz. También obtuvieron mayoría en 19 de los 26 congresos locales en los que hubo elecciones, lo que significa que la gran mayoría de la población optó por darle una oportunidad al proyecto de AMLO, Morena y sus alianzas. Por estos resultados, el presidente tiene la posibilidad de realizar profundas transformaciones jurídicas, económicas y sociales, pues cuenta con una mayoría importante en los congresos y con el amplio respaldo popular que ha obtenido, además tiene pocas resistencias reales para impulsar su proyecto, pues los partidos tradicionales quedaron borrados del mapa electoral.

La promesa de AMLO desde que fue candidato a la Presidencia por primera ocasión en 2006 fue la de terminar con las políticas neoliberales y reconstruir el

<sup>2</sup> Carlos Tello, *Sobre la desigualdad en México*, México, UNAM, 2010.

<sup>3</sup> Jenaro Villamil, “AMLO, el presidente más votado en la historia”, *Proceso*, 8 de agosto de 2018 [https://www.proceso.com.mx/546115/amlo-el-presidente-mas-votado-en-la-historia-contemporanea-con-30-millones-110-mil-327-votos].

Estado de Bienestar, aunque en ocasiones ha señalado que se trata no del retorno al proyecto de bienestar sino de un proyecto *posneoliberal*.<sup>4</sup> Tanto el Estado de Bienestar como el posneoliberalismo son proyectos que tienen una profunda marca social y sólo con el paso de las reformas podrá observarse cuál de los dos es en realidad el de la Cuarta Transformación.

Al cumplirse el primer aniversario de la 4T, y al tratarse de un proyecto que argumenta estar terminando con el neoliberalismo, es importante observar qué ha ocurrido con la Constitución, que es una de las bases jurídicas fundamentales para darle solidez institucional a su proyecto. En el Cuadro 4 es posible observar un resumen de lo ocurrido con las reformas constitucionales en este primer año.

Cuadro 4. Primer año de reformas constitucionales de la Cuarta Transformación

FECHA DE PUBLICACIÓN EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN	ARTÍCULOS REFORMADOS	CONTENIDO
14 de marzo de 2019	22 y 73	Extinción de dominio
26 de marzo de 2019	10, 16, 21, 35, 36, 73, 76 y 78,	Guardia Nacional
12 de abril de 2019	19	Prisión preventiva oficiosa
15 de mayo de 2019	3, 31 y 73	Abrogación de la reforma educativa de Peña Nieto
06 de junio de 2019	2, 4, 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 155	Paridad de género
09 de agosto de 2019	2	Reconocimiento a pueblos afromexicanos
20 de diciembre de 2019	35, 41, 81, 84, 99, 116 y 122	Consulta popular y revocación de mandato

Fuente: elaboración propia con base en las publicaciones del *Diario Oficial de la Federación*.

Como se puede observar, en el primer año del gobierno de la 4T hubo siete reformas constitucionales. A primera vista, se observan dos situaciones, la primera, que no han sido reformados los artículos vinculados con el proyecto económico del

<sup>4</sup> Existe una diferencia importante entre el Estado de Bienestar y el post-neoliberalismo que está poco discutida en la academia mexicana, sin embargo, esta diferencia es objeto de importantes debates en América Latina. Para abundar sobre el debate se recomiendan el libro de Mouffe Chantal, *Por un populismo de izquierda* (Argentina, Siglo XXI Editores, 2018), así como el libro coordinado por Juan José Carrillo Nieto, Fabiola Escárzaga y Griselda Günther, *Los gobiernos progresistas latinoamericanos*. Contradicciones, avances y retrocesos (México, UAM-Xochimilco, 2017). Es en el debate de la candidatura presidencial del año 2012 cuando López Obrador fue candidato por segunda ocasión donde se puede encontrar un proyecto de bienestar definido con claridad.

país; la segunda, que la única reforma aprobada para revertir las molestias sociales es la de la eliminación de la *reforma educativa* impulsada por Enrique Peña Nieto. Además de esas dos observaciones, sobre el resto de las reformas es importante señalar que se reformó la Constitución Política para:

- Hacer funcionar la Guardia Nacional; cuerpo militar que se encontraba señalado en la Constitución desde 1917, sin embargo, nunca fue operativizada.
- Impulsar la paridad de género en los cargos públicos, reforma importante dadas las condiciones de desigualdad en el acceso a los espacios políticos.
- Ampliar la figura de la *extinción de dominio*. Esta institución fue impulsada desde el gobierno anterior tanto en la Ciudad de México como a nivel federal, sin embargo, con la reforma de 2019 se ampliaron las causales para aplicarla, y se reguló su destino, señalando que los bienes extraídos a la delincuencia a los que se les aplique la extinción de dominio deberán utilizarse para el desarrollo social, por medio del *Gabinete social de la presidencia*.<sup>5</sup>
- El reconocimiento institucional de que en México existen pueblos afroamericanos, y que se les reconoce como parte de los pueblos de México.
- Incorporar la consulta popular y la revocación de mandato, figuras que la clase política en tiempos neoliberales se negó a incorporar como parte de los derechos políticos de la ciudadanía.
- De las reformas realizadas, la instrumentación de la Guardia Nacional, la consulta popular, la revocación de mandato y la abrogación de la reforma educativa de Peña Nieto fueron promesas de campaña del actual presidente de la república.

En resumen, a nivel constitucional es posible señalar que la 4T ha comenzado a reformar el proyecto estatal mexicano, y en ese sentido ha cumplido con algunas de las reformas que en campaña prometió. No obstante, hasta el momento las reformas no han tocado de fondo al proyecto neoliberal, por ello no han existido reformas al apartado económico, y en sentido estricto el proyecto neoliberal se mantiene como el proyecto económico contenido en la Constitución Política mexicana.

---

<sup>5</sup> Para comprender esta nueva regla es necesario observar la creación del Gabinete Social de la Presidencia a partir de las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicadas el 30 de noviembre de 2018.

## La Cuarta Transformación y la legislación secundaria

Se conoce como *legislación secundaria* al conjunto de leyes y códigos que rigen en un Estado o país, y que son producto del mandato constitucional. Son la forma en que el Congreso determina cómo se deben cumplir las normas constitucionales. México, al ser un país federal, tiene centenas de leyes estatales además de las leyes federales y cada entidad federativa tiene su propia Constitución Política. Muchas de las prometidas reformas requieren de una nueva ley, lo que significa meses de discusión parlamentaria, como en el caso del proyecto de nueva ley de ciencia y tecnología que está en discusión en el Congreso actualmente se presentó desde enero de 2019 y sigue en debate.

Por estos motivos, es muy difícil darle un seguimiento puntual a las reformas de la legislación secundaria, sin embargo, para el presente apartado se han elegido dos leyes federales —una reformada y una nueva— publicadas en el primer año de la 4T, para revisar sus mandatos y analizar su orientación política y social. Se trata de las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) publicadas el 5 de noviembre de 2018 y la Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos (LRSP) publicada en el DOF el 5 de noviembre de 2018. Finalmente, en este apartado se analiza lo ocurrido con el memorándum donde el presidente solicita dejar de aplicar la reforma educativa de Peña Nieto.

### *Las reformas a la estructura de la administración pública*

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal organiza el aparato administrativo centralizado federal mediante el cual el presidente de la República podrá cumplir con sus obligaciones constitucionales, en particular la que señala el artículo 89 fracción I, que lo obliga a “cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes que de ella emanen”.<sup>6</sup> Es decir, para cumplir con lo señalado en la Constitución el presidente de la República como titular del poder Ejecutivo tiene una estructura administrativa que le apoya, que son las secretarías de Estado y otros órganos centralizados, que dependen directamente de él y lo obedecen.

Es importante señalar que cada inicio de sexenio, el nuevo presidente del país envía al Congreso una iniciativa de reforma a la LOAPF, solicitando ajustar la administración pública de la manera que considera es mejor para cumplir con sus obligaciones. Dado el hecho de que es un inicio de gobierno, en general suele aprobarse

<sup>6</sup> Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

la propuesta de reforma sin problemas, porque se considera que es el aparato operativo que solicita el Ejecutivo. Los ajustes que realizó el Congreso para el gobierno de AMLO fueron publicados en el DOF el 30 de noviembre de 2018.

En el Cuadro 5 se observan los diferentes organismos centralizados con los que trabajó el expresidente Peña Nieto y los ajustes que realizó el Congreso con base en la propuesta del actual presidente López Obrador:

Cuadro 5. Comparativa de organismos centralizados

ÓRGANOS CENTRALIZADOS FEDERALES EN EL GOBIERNO DE ENRIQUE PEÑA NIETO	ÓRGANOS CENTRALIZADOS FEDERALES EN EL GOBIERNO DE ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR
Secretaría de Gobernación (Coordinadora de la Comisión Nacional de Seguridad)	Secretaría de Gobernación
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural
Secretaría de la Función Pública	Secretaría de la Función Pública
Secretaría de Desarrollo Social	Secretaría de Bienestar
Procuraduría General de la República	* Desapareció la Procuraduría y se creó la Fiscalía en una reforma previa
	Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana
Secretaría de Relaciones Exteriores	Secretaría de Relaciones Exteriores
Secretaría de la Defensa Nacional	Secretaría de la Defensa Nacional
Secretaría de Marina	Secretaría de Marina
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
Secretaría de Energía	Secretaría de Energía
Secretaría de Economía	Secretaría de Economía
Secretaría de Comunicaciones y Transportes	Secretaría de Comunicaciones y Transportes
Secretaría de Educación Pública	Secretaría de Educación Pública
Secretaría de Salud	Secretaría de Salud
Secretaría del Trabajo y Previsión Social	Secretaría del Trabajo y Previsión Social
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
Secretaría de Cultura	Secretaría de Cultura
Secretaría de Turismo	Secretaría de Turismo
Secretaría de Desarrollo Urbano, Territorial y Urbano	Secretaría de Desarrollo Urbano, Territorial y Urbano
Consejería Jurídica	Consejería Jurídica
Oficina de la Presidencia	Oficina de la Presidencia
Órganos Reguladores Coordinados	Órganos Reguladores Coordinados
	* Además, con la reforma a la ley se creó el <i>Gabinete Social de la Presidencia de la República</i> y las <i>Delegaciones de Programas para el Desarrollo</i> , es decir, los llamados Super-delegados

Fuente: elaboración propia con base en la LOAPF y sus reformas publicadas en el DOF el 30 de noviembre de 2018.

Con el Cuadro 5 se puede concluir que, como cada inicio de gobierno, el Congreso de la Unión reformó la estructura de la Administración Pública para que el presidente de la República pueda reestructurar su equipo de trabajo con al finalidad de hacer cumplir la Constitución Política. De las reformas realizadas a la LOAPF deben destacarse los siguientes elementos:

La Procuraduría General de la República ya no es una dependencia del Ejecutivo. Esto se debe a que desde el 2014 se ha impulsado un Sistema Nacional Anticorrupción (que incluye reformas constitucionales importantes). A partir de 2019 en lugar de Procuraduría, se crea la Fiscalía General de la República como un órgano autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios. Esta reforma es importante en virtud de que cuando existía la Procuraduría, al tener como jefe directo al presidente de la República, éste le podía dar órdenes sobre carpetas de investigación y limitar sus actividades. Sin embargo, esta reforma ya estaba discutida desde finales del sexenio anterior.

Es posible observar que renació la Secretaría encargada de la seguridad pública, la cual había desaparecido durante el sexenio de Enrique Peña Nieto. En virtud de la crisis de seguridad pública que vive México desde el inicio de la guerra en 2007, durante el sexenio 2012-2018 se intentó centralizar el trabajo de seguridad bajo la coordinación de la Secretaría de Gobernación (motivo por el cual se le llamó la *Super-secretaría*). El Congreso decidió en noviembre de 2018, con base en la propuesta del nuevo Ejecutivo, recuperar dicha secretaría a la que se le denomina actualmente Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana.

La Secretaría de Desarrollo Social cambió a Secretaría de Bienestar, todo parece indicar que con la finalidad de que sea la encargada de coordinar la entrega de los apoyos sociales del gobierno federal.

Es importante señalar la creación del *Gabinete Social de la Presidencia de la República*, el cual no es un organismo centralizado sino un órgano colegiado “de formulación y coordinación de la asignación y transferencia de los bienes a los que se refiere el párrafo cuarto del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos —es decir, a los que se les aplica la extinción de dominio—, así como los bienes asegurados y decomisados en los procedimientos penales federales”.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Artículo 44 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Cuadro 6. El Gabinete Social de la Presidencia de la República

INTEGRANTES DEL GABINETE SOCIAL
Titular del Ejecutivo Federal (Presidente del Gabinete Social) Titular de la Secretaría de Bienestar Titular de la Secretaría de Gobernación Titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público Titular de la Secretaría de Educación Pública Titular de la Secretaría de Salud Titular de la Dirección General del Instituto de Administración de Bienes y Activos Titular de la Dirección General del Instituto Mexicano del Seguro Social Titular de la Dirección general del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado Titular del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia Titular de la Comisión Nacional contra las Adicciones

Fuente: elaboración propia con base en la LOAPF y sus reformas publicadas en el DOF el 30 de noviembre de 2018.

Al *Gabinete Social de la Presidencia* lo acompaña la creación de las *Delegaciones de Programas para el Desarrollo*, se trata de representantes del gobierno federal en cada entidad que tienen la facultad de coordinar la entrega de los apoyos sociales, así se evita que los programas de desarrollo pasen por manos de los gobiernos estatales. De manera coloquial, a estas representaciones se les denomina *Superdelegados*, porque se considera que también ejercen una función política al revisar la entrega de los programas sociales.

Ahora bien, además reajustar la estructura de la administración pública, la reforma incluyó nuevas atribuciones y facultades a las secretarías de Estado, de entre las que destacan:

Cuadro 7. Selección de nuevas atribuciones relevantes para las secretarías de Estado en la 4T

SECRETARÍA	NUEVAS ATRIBUCIONES RELEVANTES
Secretaría de Gobernación	Formular y coordinar la política de prevención social del delito, cultura de paz y de legalidad mediante programas que refuercen la inclusión social y la igualdad, estrategias y acciones que contribuyan a prevenir y eliminar la discriminación o vulnerabilidad de grupos sociales. Diseñar programas de atención integral a las víctimas. Crear una página electrónica actualizada permanentemente donde se registren los datos de las personas reportadas como desaparecidas de todo el país, y plataformas particulares para los casos de niñas y mujeres.
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	Manejar la deuda pública de la Federación. Planear, coordinar y evaluar el sistema bancario del país que incluye la Banca Nacional de Desarrollo. Fungir como área consolidadora de los procedimientos de compra de bienes y contratación de servicios.



Cuadro 7. Selección de nuevas atribuciones relevantes para las secretarías de Estado en la 4T

SECRETARÍA	NUEVAS ATRIBUCIONES RELEVANTES
Secretaría de Bienestar	Fortalecer el bienestar, el desarrollo, la inclusión y la cohesión social. Coadyuvar en las políticas públicas que garanticen el pleno ejercicio de los derechos y el desarrollo de los pueblos indígenas. Se trata de un listado amplio de actividades de bienestar social que no es posible resumir en un cuadro.
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	Garantizar el derecho a un medio ambiente sano. Restaurar la calidad del medio ambiente. Vigilar el cumplimiento de las normas ambientales. Evaluar la política hídrica nacional. Elaborar y aplicar políticas públicas en materia de mitigación y adaptación al cambio climático.
Secretaría de Energía	Coordinar la determinación de las tarifas reguladas en la industria eléctrica. Asegurar, fomentar y vigilar el adecuado suministro de los combustibles en el territorio nacional.
Secretaría de Economía	Participar en la distribución y comercialización de productos de consumo básico. Coordinar el Sistema Nacional para el Abasto con el fin de asegurar la adecuada distribución y comercialización de productos y consumos básicos de la población. Formular la política nacional en materia minera y promover en zonas de producción minera la construcción de obras infraestructura social.
Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural	Asegurar la adecuada distribución, comercialización y abastecimiento de los productos de consumo básico de la población de escasos recursos. Contribuir a la seguridad alimentaria garantizando el abasto de productos básicos.
Secretaría de la Función Pública	Inspeccionar el ejercicio del gasto público. Se reformó la totalidad del contenido del artículo para ampliar sus facultades.
Secretaría de Salud	Elaborar y conducir la política nacional en materia de asistencia social, servicios médicos gratuitos universales y salubridad general. Crear y administrar establecimientos de salud, de asistencia pública, de medicina tradicional complementaria. Elaborar y conducir políticas tendientes a garantizar acceso a los servicios de salud para las personas que no sean beneficiarios o derechohabientes de alguna institución del sector salud. Elaborar y conducir la política para la producción nacional de alimentos.
Secretaría de Cultura	Promover, difundir y conservar las lenguas indígenas, las manifestaciones culturales, las creaciones en lenguas indígenas y los derechos culturales y de propiedad de los pueblos indígenas.

Fuente: elaboración propia con base en las reformas a la LOAPF y sus reformas publicadas en el DOF el 30 de noviembre de 2018.

El Cuadro 7 muestra que el cambio en la estructura de la administración pública no fue únicamente respecto al nombre de las secretarías de Estado, sino también en sus funciones. Destaca el fuerte contenido social en las actividades, además del fortalecimiento de la Secretaría de la Función Pública, a la cual se le otorgaron una cantidad importante de funciones. También sobresale que a la Secretaría de Economía se le encarga promover en zonas de producción minera la construcción de obras de infraestructura social, una de las características del neo-extractivismo, es

decir, no detener la extracción intensiva de los recursos mineros sino distribuir algunos beneficios entre las poblaciones cercanas.<sup>8</sup>

### *El caso de la Ley de remuneraciones de los servidores públicos*

El 5 de noviembre de 2018, el ex presidente Enrique Peña Nieto publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley Federal de Remuneraciones de Servidores Públicos aprobada por el Congreso de la Unión. Se trata de una ley de 17 artículos que regulan la remuneración económica que reciben los servidores públicos de la administración pública federal, los trabajadores de los organismos paraestatales, los órganos autónomos y, en general, todas las dependencias federales<sup>9</sup> y que prohíbe a todo servidor público obtener una remuneración mayor a la del presidente de la República. El objetivo fue limitar los ingresos de la denominada *alta burocracia*, que en muchas ocasiones recibe mayores ingresos que el presidente de la República (en el gobierno actual y en anteriores), y que como señalan los teóricos del neoliberalismo, muchos de ellos son un grupo de administradores especializados –tecnócratas– y otros que han logrado dichos cargos gracias a la corrupción, y que son capaces de aprobar o hacer cualquier reforma que afecte los intereses de la población y del país con la condición de seguir recibiendo dichos salarios.<sup>10</sup> Meses antes, ya como presidente electo, AMLO había señalado que su salario sería de 108 mil pesos,<sup>11</sup> es decir, 40% menos que el del expresidente Peña Nieto.

Esta ley forma parte de la legislación secundaria de la 4T porque la elaboró el Congreso bajo la mayoría del partido político Morena, una vez que entraron en funciones legislativas el 1 de septiembre de 2018. Tras la publicación de la ley cientos de altos funcionarios la impugnaron por la vía del Amparo y además, los titulares de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y de la Cámara de Senadores aprovecharon las facultades de su institución para presentar un recurso de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).

<sup>8</sup> Eduardo Gudynas, “Si eres tan progresista ¿por qué destruyes la naturaleza?, Neoliberalismo, izquierda y naturaleza”, *Revista Ecuador Debate*, núm. 79, Centro Andino de Acción Popular, Quito, abril de 2010 [<https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/3531/1/RFLACSO-ED79-05-Gudynas.pdf>],

<sup>9</sup> Así lo señala el artículo 1 de la ley referida.

<sup>10</sup> Jaime Osorio se ocupa de analizar la situación de la alta burocracia en su texto *El Estado en el centro de la mundialización*, México, UAM/FCE, 2004.

<sup>11</sup> Aproximadamente 5 400 dólares al tipo de cambio de la fecha.

Ante el temor de que la SCJN pudiera anular la ley, el Congreso la reformó integralmente, por lo que todos los artículos, a excepción del 4, 9 y 14, fueron modificados en abril de 2019. Cuando la SCJN declaró inconstitucionales los artículos 6 y 7, además de una reforma al Código Penal que creaba los delitos de *Remuneración ilícita* y el *Establecimiento discrecional de remuneraciones*. La SCJN señaló que era necesario tener claridad sobre el salario presidencial, pues es la base para fijar salarios de alto nivel, por lo que era importante establecer criterios claros sobre porqué 108 mil pesos y no más ni menos.

Un año después de su publicación, en enero de 2020, hay una ley federal de remuneraciones de 17 artículos, 14 reformados, dos declarados inconstitucionales y decenas de servidores públicos que gracias a los amparos obtenidos tienen salarios mayores a los del presidente de la República.

Como se puede observar, el proceso de publicación de esta ley es sumamente desaseado. Desde el momento en que se fijó el salario presidencial sin criterios claros, se aprobó sin considerar derechos laborales de los servidores públicos ni las características de las instituciones gubernamentales (por ejemplo, los organismos autónomos tienen la facultad de fijar los salarios de sus trabajadores) y hasta se inventaron delitos con poco sustento jurídico.

Es verdad que existen salarios exorbitantes, sin sustento jurídico ni ético en la administración pública, por ejemplo, el ex titular del Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores (Infonavit) durante el gobierno de Enrique Peña Nieto, percibió un salario mensual de 745 mil pesos mexicanos,<sup>12</sup> el cual es el equivalente del costo de una vivienda popular de 50 metros cuadrados en la periferia de la Ciudad de México. Esto significa que el titular del instituto de vivienda de los trabajadores percibía como salario mensual el costo de una casa que los trabajadores pagaban en 20 o 30 años de trabajo, lo que es injusto y poco ético. Sin embargo, con el desaseo jurídico y legislativo, poco se abonó al establecimiento de una política salarial digna para los trabajadores del Estado, con criterios claros y que preserve los derechos de todos los trabajadores.

### *El caso del Decreto presidencial contra la reforma educativa*

Finalmente, para los objetivos del presente capítulo es importante explicar el caso del Decreto presidencial del 16 de abril de 2019 contra la reforma educativa aprobada

<sup>12</sup> Un aproximado de 37 250 dólares al tipo de cambio de noviembre de 2019.

durante el gobierno anterior. Si bien el decreto presidencial no es una ley, si cumple con todos los requisitos constitucionales pasa a formar parte del cuerpo jurídico del Estado mexicano, por la trascendencia del objetivo del memorándum y las consecuencias que tuvo he decidió incluir este ejemplo.

Una de las promesas de campaña del actual presidente Andrés Manuel López Obrador fue eliminar la reforma educativa neoliberal de Enrique Peña Nieto. Al estar detenidas las negociaciones en el Congreso para realizar una nueva reforma de corte *progresista*, AMLO publicó un memorándum de tres páginas dedicado a los titulares de la Secretaría de Gobernación (SG), de la Secretaría de Educación Pública (SEP) y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

En la primera página del documento, el presidente explica que las reformas neoliberales ocasionaron pobreza, violencia y corrupción, y que fueron impuestas por una agenda desde el extranjero y de manera autoritaria. Señala que una de estas reformas es la educativa, la cual “ha causado una indeseable polarización en la sociedad, así como una manifiesta erosión institucional”.<sup>13</sup> En la segunda página, toma un conjunto de decisiones en la materia, dentro de las cuales la más importante señala que se dejará sin efecto “la mal llamada reforma educativa”: “Mientras el proceso de diálogo no culmine en un acuerdo, las otras instancias del Poder Ejecutivo Federal involucradas dejarán sin efecto todas las medidas en las que se haya traducido la aplicación de la reforma educativa”.<sup>14</sup>

En dicho documento, el presidente pide comenzar las gestiones para liberar a los activistas que se encuentran presos por haberse resistido a la aplicación de la reforma de Peña Nieto, y pide controlar la nómina de los trabajadores de la educación para evitar corrupción y la venta de plazas desde el sindicato.

Concluye el memorándum invitando a los profesores organizados a continuar el diálogo en el Congreso de la Unión para generar una reforma que garantice al pueblo mexicano el ejercicio al derecho a la educación y firma el documento.

A primera vista se trata de un documento en el cual el presidente mostró su preocupación e interés por mejorar la calidad de la educación y detener la reforma educativa neoliberal. Sin embargo, el memorándum tuvo dos problemas jurídicos de fondo:

- No estaba fundamentado (es decir, no citó explícitamente los artículos de la legislación que le autorizaban a tomar dicha decisión), lo que lo convir-

<sup>13</sup> Presidencia de la República, memorándum del 16 de abril de 2019, DOF, México.

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 2.

tió en un documento ilegal. La Constitución Política y la legislación secundaria señalan que todo acto de autoridad, para ser legal y constitucional debe cumplir una serie de requisitos básicos: ser dictado por una autoridad competente, fundado, por escrito y motivado (es decir, con la explicación de los hechos que lo orillan a tomar dicha decisión).

- La reforma educativa del sexenio anterior se estableció mediante la reforma al artículo 3 de la Constitución Política publicada el 26 de febrero de 2013 en el DOF por lo que, el memorándum era en sentido estricto un llamado a desobedecer o violentar la Constitución Política.

Por supuesto, la derecha se burló del memorándum, y los legisladores de Morena tuvieron que ocuparse inmediatamente de impulsar la reforma constitucional que anuló la reforma educativa, esta reforma se publicó el 15 de mayo de 2019.

### **Conclusiones: las transformaciones jurídicas de la Cuarta Transformación en su primer año**

En las páginas anteriores se presentó un resumen de lo ocurrido con las transformaciones jurídicas al cumplirse el primer año del autodenominado gobierno de la Cuarta Transformación. Para hacer dicho resumen, se eligió mostrar lo ocurrido con la Constitución Política, se revisó la reforma a la organización administrativa del Estado, se mostró lo ocurrido con una nueva ley destinada a limitar los salarios de los altos servidores públicos y se analizó un memorándum firmado por el presidente de la República.

Es importante señalar que no fue fácil realizar esta selección, además de que en las últimas semanas se han presentado nuevas iniciativas todavía no discutidas en el Congreso: se menciona una nueva reforma penal y una profunda transformación del Poder Judicial, una nueva ley hídrica, una nueva ley de ciencia y tecnología, entre otras. Sin embargo, la elección revisa distintos tipos de reformas (constitucional y legislativa, además del memorándum presidencial), lo que permite mostrar ciertos elementos y características de las transformaciones jurídicas en la 4T, que a continuación se señalan:

- Respecto a la Constitución, hasta este momento no se han realizado reformas de mayor impacto que muestren una intención de transformar el proyecto económico. Salvo la historia de la reforma educativa y el artículo 3

Constitucional recién comentada, no se han tocado las reformas neoliberales de los artículos 25, 26, 27 y 28.

- Las reformas constitucionales de la 4T muestran un interés social, por ello las reformas de equidad de género y de los pueblos afromexicanos.
- De las reformas constitucionales aprobadas el primer año de la 4T, tres fueron promesas de campaña de López Obrador: a) la utilización de la Guardia Nacional para combatir el crimen e intentar disminuir los niveles de violencia, b) la abrogación de la reforma educativa de Enrique Peña Nieto, y c) aprobación de la consulta popular vinculante y revocación de mandato para los servidores públicos electos.
- Respecto a las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública realizadas en noviembre de 2018, es posible observar que en general tienen dos orientaciones principales: la preocupación por lo social y el bienestar a partir de la entrega de beneficios económicos a grupos sociales, y el combate a la corrupción, por ello la profunda reforma en la Secretaría de la Función Pública.
- Por el interés en los problemas sociales, se creó el Gabinete Social de la Presidencia y a las secretarías se les agregaron nuevas funciones vinculadas al tema: a la Secretaría de Gobernación buscar la inclusión social, la igualdad y atender a las familias de las personas desaparecidas; a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público atender la banca de desarrollo; a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales la adaptación al cambio climático y garantizar el derecho humano a un ambiente sano; a la Secretaría de Energía regular las tarifas de la industria eléctrica y asegurar su distribución, a la Secretaría de Salud organizar los servicios médicos universales.
- En este sentido, vale la pena observar que a la Secretaría de Economía se le añadió la tarea de promover obras de infraestructura social en zonas de producción minera, lo que es una forma de disminuir el conflicto social ocasionado por la minería. Se trata de la misma dinámica que impulsaron los gobiernos *progresistas* latinoamericanos: para evitar protestas por las consecuencias ambientales y de salud en las comunidades cercanas a zonas mineras, se impulsa la infraestructura y los apoyos económicos que permiten la continuidad del proyecto.
- Respecto a la ley de remuneraciones, es de destacarse que a un año de publicada no cumplió su objetivo. Partes de la ley fueron declaradas inconstitucionales, otras reformadas y de otras los servidores públicos se han amparado. Esto es así porque no estuvo bien redactada, sin argumentos que

explicaran claramente cuánto deben ganar el presidente de la República y los servidores públicos de alto nivel. Se observa falta de técnica y de bases jurídicas que asesores legislativos podrían resolver. Se requiere evidencia científica que muestre los salarios promedio formales e informales, en las zonas rurales y en las zonas urbanas, así como las necesidades de las familias mexicanas, y con base en ello establecer un método que ayude a mejorar los salarios de los servidores públicos de menor nivel y colocar un tope en el extremo superior; sin embargo, el presidente de la República estableció de manera discrecional el costo de su trabajo y lo tasó en 108 mil pesos al mes. No señaló si lo estableció con base en sus necesidades personales o familiares, o su humor de la semana o de la mañana en que tomó la decisión. Además, los ingresos de los trabajadores incluyen ciertas prestaciones que se adquieren con base en los contratos individuales y colectivos de trabajo, como es la existencia de un bono por antigüedad laboral. ¿Cuál es el argumento jurídico, político y ético para retirar éste y otros derechos a los trabajadores?, ¿acaso el presidente de la República o los legisladores de Morena tienen experiencia respecto al concepto de *antigüedad laboral*? Como se observa, el proceso de elaboración de esta ley resultó desaseado y sus resultados también.

- El caso del memorándum es similar al de la ley de remuneraciones. La falta de técnica jurídica básica generó que importantes abogados de la derecha se propusieran como juego nulificarlo y se burlaron de él: un memorándum del presidente de la República que pide a sus subordinados desobedecer la Constitución Política. En este caso el presidente tiene una Consejería Jurídica que lo apoya directamente ¿acaso no vieron que el documento no cumplía con los requisitos básicos para ser legal?, o ¿acaso lo hizo sin consultarlos?

Como se observa, las reformas jurídicas realizadas en el primer año de la 4T y el polémico memorándum no muestran hasta el momento una orientación hacia el viejo Estado benefactor (o interventor) que México vivió después de la década de 1930, sino una nueva configuración política en la que el desarrollo social y la lucha contra la corrupción son sus ejes fundamentales. Es decir, el hecho de que el proyecto de la 4T tenga una orientación social no significa, hasta el momento, el retorno del Estado interventor, por lo que es posible que se esté gestando un nuevo proyecto político y social en el país del que, desde el punto de vista jurídico, estamos conociendo sus primeras configuraciones.





# La Cuarta Transformación: entre la democracia y la monarquía

*Joel Flores Rentería*

## **Introducción**

EL PRESENTE TRABAJO ESTÁ ELABORADO DESDE UNA PERSPECTIVA hermenéutica y epistemológica. Se recurre al significado primigenio de los conceptos, en este caso, democracia y demagogia, para entender, desde otra perspectiva, los problemas que enfrenta la democracia mexicana.

Se parte del supuesto de que la demagogia, si bien tiene un origen democrático, se diferencia de la democracia y la deteriora seriamente en la medida que la conduce hacia gobiernos unipersonales, de derecha o de izquierda, caracterizados por la impunidad, ocasionando el detrimento del Estado de derecho, fundamento de la democracia moderna. El mayor riesgo del gobierno de Andrés Manuel López Obrador (AMLO) es que termine por convertirse en un gobierno unipersonal que domine sobre el pueblo, con la aceptación del pueblo mismo.

El trabajo se compone de cuatro apartados. “Precisiones conceptuales”, en el que se expone brevemente la ambigüedad del concepto democracia y su relación con la demagogia, y por qué ésta se convierte en el mayor adversario de la democracia. “Democracia: ¿el gobierno de minorías o el gobierno de la mayoría?” En este apartado se expone cómo la democracia en México, en los últimos sexenios, se ha inclinado hacia la oligarquía y el riesgo de que el gobierno de AMLO se convierta en un gobierno unipersonal. “El príncipe del pueblo o primero entre iguales”, aquí se analiza cómo la fuerza moral y el patrimonio político de AMLO se construyen, principalmente, en su periodo de gobierno en la Ciudad de México y, de manera especial, en el conflicto del desafuero. A partir de ese momento AMLO se convierte en un líder moral y las

bases del discurso contra la corrupción política están dadas con un sustento histórico y personal. “El problema de la corrupción y las elecciones de 2018”, aquí se expone cómo la corrupción se había convertido en el mayor problema nacional. Todas las coaliciones electorales lo señalan, pero únicamente Juntos Haremos Historia, por la trayectoria de su candidato a la Presidencia de la República, podía tener credibilidad.

### **Precisiones conceptuales**

El significado del concepto democracia lleva es sí una ambigüedad que le acompaña a lo largo de toda su historia. Entendida en su acepción más genérica y etimológica, democracia significa: gobierno o dominio del pueblo. Ahora bien, dominio del pueblo tiene por lo menos dos significaciones: que el pueblo gobierna sobre sí mismo, en este sentido, que es libre y autónomo, capaz de regirse por sus propias leyes; o bien, que alguien ejerce dominio sobre el pueblo. “La palabra *democratía*... significa claramente, si se entienden bien los contextos, dominio sobre el pueblo”.<sup>1</sup> En la política, en general y particularmente en la democracia, existe un vínculo indisoluble entre el discurso de los líderes políticos y el pueblo, a tal grado que, en ciertas ocasiones, el discurso de los líderes se convierte en el discurso del pueblo, la identidad lograda mediante el discurso no permite diferenciarlos. La voluntad del líder se convierte en la voluntad del pueblo; de esta manera, en apariencia, gobierna el pueblo, pero en los hechos, es el caudillo quien, por medio del discurso, domina sobre el pueblo.

Este fenómeno acompaña a la democracia desde su nacimiento. La adhesión del pueblo a sus caudillos puede ser ejemplificada en la historia griega “por la experiencia de las llamadas tiranías. Pisístrato —dice Aristóteles— siendo demagogo (es decir jefe de la facción popular) se convirtió en tirano, y la frase podría entenderse también: puesto que era *demagogós* se convirtió en tirano”.<sup>2</sup> El término demagogo (compuesto por los vocablos: *demós*, pueblo y *áyós*, jefe o caudillo) se utilizaba para nombrar a los dirigentes del pueblo y demagogia significaba conducción o seducción del pueblo. En consecuencia, demagogo era aquel personaje que con su discurso seducía al pueblo convirtiéndose en su dirigente político.

La democracia y la demagogia nacen a un mismo tiempo y caminan juntas por el mismo sendero, muchas veces se confunden, pero no son lo mismo. La demagogia

<sup>1</sup> Luciano Canfora, *La democracia. Historia de una ideología*, Barcelona, Crítica, 2004, p. 14.

<sup>2</sup> *Ibid.*, pp. 13-14.

fue identificada con la corrupción o destrucción de la democracia, entendida ésta como el gobierno del pueblo sobre sí mismo. Mientras que la demagogia vendría a significar el dominio sobre el pueblo y, por ello mismo, tarde o temprano, conduce a la destrucción de la democracia. Esto lo prueba, señala Aristóteles, el hecho de que “casi la totalidad de los tiranos ha surgido, puede decirse, de demagogos, que se habían ganado la confianza del pueblo”.<sup>3</sup> “La tiranía es una composición de oligarquía y democracia en sus formas más extremas, y por esta razón es también la forma más nociva de gobierno”.<sup>4</sup> Si la tiranía tiene su origen, la mayor de las veces, en la demagogia, y si la tiranía es una composición de oligarquía y democracia en sus formas más extremas, entonces debemos concluir que si bien la demagogia nace con la democracia no es exclusiva de ésta, sino que se da también en las oligarquías, toda vez que los oligarcas, mediante el discurso, pueden seducir y dominar sobre el pueblo en nombre del pueblo.

La demagogia ha sido y es el mayor adversario de la democracia, supone la destrucción de la democracia desde su interior y en nombre de la democracia misma. “Esta amenaza de demagogia, ya presente en la Antigüedad, se ha visto exacerbada en la modernidad por la omnipresencia de los medios de comunicación: prensa, radio, televisión y ahora internet”.<sup>5</sup> El rasgo más distintivo de la demagogia consiste en “identificar las preocupaciones de mucha gente y, para aliviarlas, proponer soluciones fáciles de entender, pero imposibles de aplicar”.<sup>6</sup>

Andrés Manuel López Obrador y el Movimiento de Regeneración Nacional (Morena) supieron captar el descontento y las preocupaciones de la ciudadanía mexicana. Los mayores problemas nacionales, inseguridad, pobreza, desigualdad política y social, impunidad, injusticia social, etcétera, todos tenían una causa en común: la corrupción de los gobernantes, en consecuencia, la solución a dichos problemas era sencilla, erradicar la corrupción política. El combate a la corrupción fue y es el eje de su discurso y la respuesta a la mayor parte de los cuestionamientos. En este sentido, el triunfo de la democracia en las elecciones de 2018 puede significar la ruina de la endeble democracia mexicana, deteriorada, en los últimos sexenios, por la demagogia oligárquica.

<sup>3</sup> Aristóteles, *Política*, en *Obras*, Madrid, Aguilar, 1982, 1310b.

<sup>4</sup> *Idem*.

<sup>5</sup> Tzvetan Todorov, *Los enemigos íntimos de la democracia*, México, Galaxia Gutenberg-Círculo de Lectores, 2014, p. 134.

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 148.

## **Democracia: ¿el gobierno de minorías o el gobierno de la mayoría?**

Sin lugar a duda, la victoria de Andrés Manuel López Obrador, en el proceso electoral del 1 julio de 2018, fue democrática, alcanzó 53.19% de la votación en la elección para presidente de la República y la coalición Juntos Haremos Historia obtuvo mayoría absoluta en el Congreso de la Unión; 70 senadores de 128 y 316 diputados de 500, además de ganar en 20 congresos locales. Un triunfo democrático y aplastante.

El gobierno de AMLO inicia sin contrapesos políticos y con un alto nivel de gobernabilidad, aquí comienzan los problemas, porque la democracia implica un sistema de contrapesos que permita un equilibrio entre mayorías relativas y minorías. El triunfo aplastante de AMLO y de la coalición Juntos Haremos Historia les permite gobernar sin minorías; en consecuencia, democráticamente, si por democracia se entiende el gobierno del pueblo o de la mayoría. De hecho, incluso en el supuesto de que la coalición se desintegrara, la fuerza política de Morena es enorme, 258 diputados que representan 51.6% y 60 senadores equivalentes al 46.87 por ciento.

La mayoría absoluta alcanzada en el Congreso por Juntos Haremos Historia pone en riesgo, o al menos cuestiona, la democracia al interior del Poder Legislativo, entendida ésta como un acuerdo político alcanzado entre las minorías y la mayoría parlamentarias, mediante el debate político. Pues, la democracia requiere de la pluralidad política como condición indispensable para la discusión y acuerdos sobre las problemáticas nacionales, y para que existan acuerdos es necesario que ningún grupo parlamentario pueda imponer su voluntad a otro, condiciones que son anuladas por la mayoría absoluta alcanzada por la coalición Juntos Haremos Historia, si bien puede presentarse la discusión, en caso de desacuerdo, la mayoría parlamentaria de la coalición victoriosa en las elecciones pasadas puede imponer su voluntad, en ambas cámaras, por mayoría de votos. Y por paradójico que parezca eso es democrático.

Ahora bien, la pluralidad política no garantiza, por sí misma, que un parlamento o congreso funcione democráticamente. El parlamento, señala Carl Schmitt, “sólo será real en tanto que la discusión pública sea tomada en serio y llevada a efecto. Discusión [...] no significa simplemente negociar”.<sup>7</sup> La negociación con frecuencia anula la discusión y el debate sobre el interés nacional y pone sobre la mesa a los intereses particulares de grupos económicos o políticos. “El argumento, en el real sentido de la palabra [...] desaparece, y en las negociaciones entre los

<sup>7</sup> Carl Schmitt, *Sobre el parlamentarismo*, Madrid, Tecnos, 1996, p. 7.

partidos se pone en su lugar, como objetivo consciente, el cálculo de intereses y las oportunidades de poder”.<sup>8</sup>

Justo en esto desembocó la pluralidad de la política mexicana. Las negociaciones entre las élites políticas y económicas, por medio de sus representantes, terminaron por convertir al cargo público en un negocio privado. Hace años que se mezcla la política con los negocios, los puestos públicos con el tráfico de influencias, la seguridad con la protección a casinos y burdeles, relacionados con la trata de personas y el narcotráfico. Acontecimientos que propician una cultura de la ilegalidad y de la impunidad que se extiende por todo el territorio nacional. Muestra de ello es que, en años recientes, se encuentren 17 exgobernadores en problemas con la justicia por delitos de enriquecimiento inexplicable, peculado, defraudación fiscal y operaciones con recursos de procedencia ilícita; algunos de ellos están presos, otros procesados o prófugos. Sobresalen los casos de Javier Duarte, de Veracruz; Mario Villanueva Madrid, de Quintana Roo; Andrés Granier, de Tabasco; Jesús Reyna, de Michoacán; Guillermo Padres, de Sonora; Flavio Ríos, de Veracruz; Eugenio Hernández, de Tamaulipas; César Duarte, de Chihuahua; Roberto Borge, de Quintana Roo y Tomás Yarrington, de Tamaulipas; en la lista también se encuentran Jorge Torres, de Coahuila; Humberto Moreira, de Coahuila; Luis Armando Reynoso Femat, de Aguascalientes; Rodrigo Medina, de Nuevo León; Gabino Cue, de Oaxaca; Fidel Herrera, de Veracruz y Pablo Salazar Mendiguchía, de Chiapas.

La democracia moderna o representativa, históricamente, ha oscilado entre la oligarquía y la dictadura, la razón de ello reside en la representación misma, ya que ésta es una especie de sustitución. En un gobierno representativo el pueblo es soberano; de él emana todo poder político, pero, por efecto de la representación, tiene prohibido ejercer la soberanía, ya que sus representantes gobiernan en nombre de él. Su poder nace y muere el día de las elecciones. Una vez que los representantes son electos popularmente, éstos se asumen como el pueblo mismo, su voluntad e intereses son los del pueblo, ellos son el pueblo. Lo anterior ocurre porque el pueblo es visto no como el conjunto de ciudadanos electores sino como la masa electora; la multitud noble y buena, pero pobre e ignorante, en consecuencia, incapaz de gobernarse a sí misma.

Las tendencias oligárquicas del gobierno representativo son expuestas magistralmente por Robert Michels cuando nos dice que el candidato a un cargo de elección popular:

---

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 9.

[...] debe descender a la arena electoral con porte democrático; debe saludar a los granjeros y trabajadores agrícolas como colegas profesionales, y debe tratar de convencerlos de que sus intereses económicos y sociales son idénticos a los suyos propios... cada uno de ellos está obligado a diferenciarse de su rival mediante un movimiento hacia la izquierda; es decir, dando gran importancia a sus principios tenidos por democráticos.<sup>9</sup>

En las campañas electorales todo candidato debe enarbolar el estandarte democrático y congraciarse con los electores, pues, por regla general, la elección es el único momento en el que el pueblo ejerce su poder, razón por la cual todo candidato desea congraciarse con él. “En cuanto termina la elección termina también el poder de la masa de electores”.<sup>10</sup> El presidente, los senadores y los diputados, todo gobernante electo mediante sufragio se siente autorizado para ejercer el cargo según su propio arbitrio e intereses, ya que gobiernan en nombre del pueblo, aunque “en los hechos vienen a formar parte de la oligarquía dominante”.<sup>11</sup> La democracia, en la mayoría de los casos, está presente sólo en el discurso y en los hechos surge la oligarquía o la dictadura. Tal pareciera que “el único derecho que el pueblo se reserva es el privilegio ridículo de elegir periódicamente a un nuevo grupo de amos”.<sup>12</sup> Como señaló enfáticamente Víctor Considérant.

Robert Michels pone de manifiesto las tendencias oligárquicas de la democracia representativa moderna. Tucídides ilustra, de manera magistral, su tendencia hacia la monarquía. Ambas tendencias se encuentran estrechamente ligadas a los conceptos de democracia y de demagogia, de manera especial a este último, pues democracia más demagogia implica invariablemente el dominio del pueblo. Tucídides señaló que en Atenas gobierna la ley del pueblo: “tenemos una república que no sigue las leyes de otras ciudades vecinas y comarcas, sino que da leyes y ejemplo a los otros, y nuestro gobierno se llama democracia porque la administración de la república no pertenece ni está en pocos sino en muchos”.<sup>13</sup> La ley es igual para gobernantes y gobernados, ricos y pobres, a ambos les otorga los mismos derechos para evitar las injusticias tanto en lo privado como en lo público y garantizar la libertad, ¿qué más igual y justo que esto?

<sup>9</sup> Robert Michels, *Los partidos políticos I. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*, Buenos Aires, Amorrortu, 2003, p. 51.

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 84.

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 85.

<sup>12</sup> Citado por Robert Michels, *Los partidos políticos I, op. cit.* p. 83.

<sup>13</sup> Tucídides, “La guerra del Peloponeso”, en *Historiadores griegos*, Madrid, Aguilar, 1968, p. 896.

Tucídides llama al gobierno de Atenas *Politeia* (democracia), o gobierno constitucional, porque la democracia surgió a la par de la ley escrita y, esta última fue concebida como un límite a la arbitrariedad de los gobernantes, pues la ley, al otorgar derechos de ciudadanía, delimitaba el ámbito de acción de los gobernantes. De esta manera, democracia y gobierno de la ley eran tenidos por sinónimos. De hecho, “La ley apareció, pues, cuando... los ciudadanos accedieron a la vida política... A partir de ese momento la ley, fundamento y emanación de la democracia, se vuelve ley política. Se vuelve *nomos*... Pues la palabra *nomos*, que designa ley en griego, sólo fue aplicada al dominio político a partir de esa época”<sup>14</sup> (508 al 322 a. C.). *Nomos* significaba también costumbre, y la costumbre, aunque la mayor de las veces es el fundamento de la ley y tiene más fuerza que ésta, propiamente dicho, no es una ley, ya que no requiere ser promulgada ni es capaz de fundar un nuevo orden social y político, por el contrario, tiende a conservar el ya establecido. La ley escrita “encarnó para los griegos la lucha contra la tiranía a favor del ideal democrático”.<sup>15</sup>

En una democracia el poder político encuentra su fundamento en la ley escrita, que faculta y determina el ámbito de acción de los gobernantes. La democracia y la ley escrita se dejan ver como caras distintas de una misma moneda; esta última es concebida como un límite a la arbitrariedad de los monarcas y, al ser una norma escrita, es garante de la libertad ciudadana. La ley escrita, para los griegos, fue el símbolo de la lucha contra la tiranía.

La ley escrita y la igualdad de derechos fueron el fundamento de la democracia. “La escritura se transformaría rápidamente en un medio de emancipación política”,<sup>16</sup> gracias al cual fue posible que la ley fuera conocida por todos y tuviera un alcance universal al interior de la *polis*. La ley escrita limitó la arbitrariedad del monarca y dio paso a la instauración de la democracia. Pero, una vez instalada, generó una intensa polémica sobre los fundamentos de la ley y la justicia, dando paso al nacimiento de la demagogia y, con ella a la aparición de los demagogos, que se encargarían de conducir al pueblo nuevamente hacia un gobierno tiránico, donde el gobernante ejercía el poder en nombre del pueblo.

Cuando Tucídides se refiere al gobierno de Pericles, dice que ejerció su mando con sabiduría y prudencia, tanto en tiempos de paz como de guerra. Para Tucídides, Pericles era el guía del pueblo que no puede ser guiado, debido a su discurso persuasivo, mediante el cual logra establecer la identidad entre gobernantes y gobernados.

<sup>14</sup> Jaqueline de Romilly, *La ley en la Grecia clásica*, Buenos Aires, Biblos, 2004, pp. 14-15.

<sup>15</sup> *Ibid.*, pp. 18-19.

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 14.

“De esta manera, al parecer, el gobierno de la ciudad era en nombre del pueblo; mas en el hecho todo el mando y autoridad estaba en él”.<sup>17</sup> “Hubo en Atenas una democracia de nombre, pero de hecho era el gobierno del *prótos anér*”,<sup>18</sup> del príncipe. Una especie de principado donde el líder político, mediante el discurso, logra establecer una identidad con el pueblo y gobernar en su nombre y con su aprobación. Tucídides no llama a Pericles tirano, como si lo hace con Pisístrato, que también fue un líder del pueblo o demagogo, sino Príncipe, es decir el primero entre iguales. El primero pasó a la historia como un tirano, el segundo como el príncipe del pueblo, pero en los hechos uno y otro gobernó según su propio arbitrio.

Desde los planteamientos de Tucídides, puede decirse que el mayor peligro que enfrenta la incipiente democracia mexicana en el gobierno de AMLO es convertirse en una democracia tan sólo de nombre, pero que en los hechos evolucione hacia una especie de principado. AMLO ha establecido, mediante su discurso, una identidad plena entre gobernantes y la mayoría de los gobernados. Un discurso sencillo, sin sofisticaciones, que identifica, al menos, tres causas de las injusticias padecidas: corrupción, impunidad y la subordinación de la política a la economía. Tras la promesa de terminar con estos males, su discurso se convierte en el discurso del pueblo y ello le permite gobernar en nombre del pueblo y con la aprobación de éste.

Ejemplos de lo anterior es la cancelación del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, que, mediante una consulta popular (ilegal o por lo menos extralegal), ratifica y legitima la decisión que previamente había tomado, sin importar los costos políticos y económicos. Según Javier Jiménez Espriú, titular de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, se pagó 75 224 millones de pesos.<sup>19</sup> La construcción del Tren Maya, la refinería de Dos Bocas, Tabasco, y el tren interoceánico, también fueron aprobadas mediante una consulta popular. En el discurso es el pueblo quien gobierna, en los hechos todo lo decide el nuevo príncipe del pueblo.

Tucídides llama príncipe a Pericles porque gobierna con la ley existente y no por decreto. López Obrador reforma la ley para que su voluntad esté de conformidad con ella. El caso más escandaloso fue la reforma al artículo 21 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, en la que se suprime el requisito de ser mexicano por nacimiento para dirigir dichas entidades federales. Con esta reforma Francisco Ignacio Taibo puede asumir la dirección del Fondo de Cultura Económica (FCE) legalmente, tal como era la voluntad del presidente de México.

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 916.

<sup>18</sup> Luciano Canfora, *La democracia, historia de una ideología*, Barcelona, Crítica, 2004, p. 17.

<sup>19</sup> *La Jornada*, 29 de agosto de 2019, p. 19.



AMLO prefiere que la ley sea modificada para que sus acciones sean legales, pero su justicia va más allá de la ley, y cuando lo considera pertinente no la aplica, como en las múltiples manifestaciones, donde se dañan propiedades públicas y privadas, o se lesiona físicamente a transeúntes o reporteros; no aplica la ley porque su gobierno no es represor y porque dichas manifestaciones son consecuencia de la opresión y la injusticia padecida en los gobiernos pasados, corruptos y opresores. El pueblo es bueno. Ignora o quiere ignorar, que lo bueno y lo malo, lo justo y lo injusto, no se predica de las personas, sino de las acciones. Si las personas fueran injustas y corruptas en sí mismas, éstas deberían ser encarceladas aun cuando no hayan cometido ninguna injusticia o algún acto de corrupción, pues tarde o temprano lo cometerán. La ley sanciona las injusticias o los actos de corrupción cometidos, con independencia de quien sea la persona que los haya cometido. En una democracia, la ley es igual para todos, el no aplicarla o aplicarla discrecionalmente, fomenta la impunidad y la corrupción, paradójicamente los males que dice combatir. El caso más escandaloso y vergonzoso fue la captura y liberación del hijo del Chapo, Ovidio Guzmán López, ocurridas el 17 de octubre de 2019. La ley no se aplicó con pretexto de evitar una espiral de violencia y poder salvar vidas.

La democracia nace a la par de la ley escrita porque ésta limita la arbitrariedad de los tiranos y, al mismo tiempo, la de los grupos poderosos o poderes fácticos. Una democracia sin leyes, o donde la ley no se aplica, termina por destruirse.

### **El príncipe del pueblo o primero entre iguales**

Se ha dicho que Andrés Manuel López Obrador ganó las elecciones porque capitalizó el descontento social generado por la desigualdad, la inseguridad y la corrupción de los sexenios anteriores. Y de hecho es verdad, pero ello fue posible por los méritos adquiridos en su trayectoria política, de manera especial en el gobierno de la Ciudad de México y con la ayuda que le brindaron sus adversarios políticos, fue caricaturizado como el candidato de los pobres, del pueblo y colocado en el lugar del Mesías; críticas que en vez de dañar su imagen la favorecieron, AMLO rápidamente se colocó en el lugar del individuo capaz de generar las transformaciones necesarias para construir una sociedad más justa e igualitaria. Si bien las grandes obras realizadas en su gobierno, los distribuidores viales y los segundos pisos del periférico, no fueron las más vistosas, aun cuando generaron cientos de empleos, ni contribuyeron en mucho a incrementar su popularidad y aceptación en la ciudadanía, no ocurrió lo mismo con las pequeñas obras: la ayuda económica a los ancianos y a las madres

solteras, tan criticada por sus opositores, pues, según la opinión de éstos se trataba de un puñado de monedas tomado del erario por un gobernante populista para distribuirlo entre los sectores pobres y con ello comprar su apoyo, dicha ayuda económica estuvo muy lejos de tener ese significado, para las madres solteras y los ancianos pobres esos recursos significaron dignidad. Los ancianos, principalmente, vieron en éstos la posibilidad de contribuir a los gastos de su propia manutención o a los de la casa, dejaron de ser una carga económica para su familia o por lo menos la aligeraron. Los préstamos para construcción o remodelación de viviendas beneficiaron a otro sector de la población de escasos recursos. Recursos insuficientes para concluir una vivienda, pero suficientes para dejarla habitable, aunque sea en obra negra. Las familias beneficiadas con estos préstamos pudieron abandonar el cuarto que rentaban u ocupaban en la casa paterna. Ellos también recibieron dignidad y privacidad en sus vidas. La construcción de escuelas de nivel medio superior y de la Universidad de la Ciudad de México permitió que cientos de jóvenes continuaran sus estudios, los cuales habían interrumpido o estaban a punto de hacerlo debido a diversas razones, entre otras, a su escasa formación académica y porque el sistema educativo en nuestro país es insuficiente. Estas obras hicieron de Andrés Manuel López Obrador el gobernante más popular de las últimas décadas. Popularidad que se incrementó significativamente con la ayuda del Gobierno Federal.

El proceso de desafuero del año 2005 puso de manifiesto los deseos y las intenciones del presidente, Vicente Fox, de no permitir que Andrés Manuel López Obrador llegara a la contienda electoral del 2006. Desde aquel entonces, el jefe de Gobierno del Distrito Federal se había convertido en un peligro para las élites de poder. Tan peligroso era que, aun cuando la Cámara de Diputados, erigida en jurado de procedencia, le retiró el fuero el 7 de abril de 2005, el presidente de la República se vio en la necesidad, 20 días más tarde, de dar carpetazo al asunto. En un mensaje dirigido a la nación anunció: la “Procuraduría General de la República revisará de manera exhaustiva el expediente de consignación del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador, buscando preservar dentro del marco de la ley la mayor armonía política del país... El espacio de la política permite la creación de alternativas también jurídicas”.<sup>20</sup> Al mismo tiempo informaba de la renuncia del procurador Rafael Macedo de la Concha, tras ésta vendría también la renuncia del subprocurador Carlos Javier Vega Memije, responsable de la investigación contra López Obrador. Con ello se cerraba el caso, pero no quedaría en el olvido, pues en

---

<sup>20</sup> *El Universal*, 28 de abril de 2005.

él se habían planteado ya los principales argumentos de las campañas electorales de Andrés Manuel López Obrador y del Partido Acción Nacional (PAN).

El proceso de desafuero fue la plataforma de lanzamiento como candidato a la Presidencia de la República del jefe de Gobierno del Distrito Federal de aquel entonces. En su intervención en la sesión de la Cámara de Diputados, erigida en jurado de procedencia, no hizo una defensa jurídica sino una proclama política:

¿Dónde está el dolo y la mala fe si el camino no se construyó?.. Estamos hablando de 200 metros, si hubiese dolo, mala fe, abuso de autoridad, ¿ustedes creen que en 11 meses no hubiésemos terminado el camino?, no fue así. Tuvimos que hacer un camino alterno para comunicar al Hospital ABC y ahí va a quedar la brecha que constata que no hubo ningún desacato.

El dolo y la mala fe es de quien me acusa, de quienes me acusan... Desde hace años que lucho por mis ideas y lo hago apegado a principios, uno de esos es precisamente, hablar con la verdad y conducirme con rectitud.

Tengo la certeza absoluta de que no me acusan por violar la ley sino por mi manera de pensar y actuar, por lo que pueda representar, junto con otros mexicanos, para el futuro de nuestra patria.

Atendamos a lo evidente: diputados y diputadas, hay en México... dos proyectos de nación... distintos y contrapuestos, y a los que verdaderamente mandan junto con los que mal gobiernan al país, les preocupa y les molesta que nuestro programa en la Ciudad dé crecimiento económico, generación de empleos, construcción de obras públicas, de educación, salud y vivienda y dé apoyo a los más humildes y olvidados se propague cada día más, se acredite entre la gente y se aplique a nivel nacional...

Por eso, con seguridad y firmeza, desde esta tribuna... acuso al ciudadano presidente de la República, Vicente Fox Quesada... Lo acuso, de actuar de manera facciosa, con el propósito de degradar las instituciones de la República.

Acuso también por complicidad al presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Mariano Azuela Güitrón, por supeditar los principios de la justicia y de la Constitución a las meras consignas políticas ordenadas por los intereses creados del momento...

Por último, diputadas y diputados, con seguridad les digo que no espero de ustedes una votación mayoritaria en contra del desafuero. No soy ingenuo. Ustedes ya recibieron el orden de los jefes de sus partidos y van a actuar por consigna, aunque se hagan llamar representantes populares.

Ustedes me van a juzgar, pero no olviden que todavía falta que a ustedes y a mí nos juzgue la historia.<sup>21</sup>

<sup>21</sup> Intervención de Andrés Manuel López Obrador, jefe de Gobierno del Distrito Federal, en la Cámara de Diputados erigida en jurado de procedencia, llevada a cabo el jueves 7 de abril de 2005.

López Obrador anunciaba en su discurso la crisis institucional. El actuar de los titulares de las principales instituciones del país generaría una crisis de legitimidad. Era evidente que el titular del poder Ejecutivo, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), la mayoría de los integrantes de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, así como los dirigentes de los dos partidos políticos con mayor fuerza electoral, el PAN y el Partido Revolucionario Institucional (PRI), se habían unido para impedir que un candidato potencial a la Presidencia de la República llegara a la contienda electoral. Nunca se había creado una alianza de tal magnitud, de tal naturaleza y con tal fin. Los titulares de los poderes Ejecutivo y Judicial, así como la mayor parte de los diputados, caminaron juntos por el mismo sendero en busca de un objetivo que denigró a las instituciones que representan. Aquí comenzaba una crisis institucional en la que se vieron involucrados los tres poderes de la federación. Aquí comenzaba también otra forma de hacer política, muy vieja ya en este mundo, aquella que se centra en la distinción amigo-enemigo y que dio lugar a los regímenes fascistas de las décadas de 1920 y 1930. Carl Schmitt, uno de los máximos exponentes del pensamiento totalitario, sostiene que “la distinción política específica, aquella a la que pueden reducirse todas las acciones y motivos políticos, es la distinción amigo-enemigo”.<sup>22</sup> Enemigo en el sentido óntico del término; es decir, aquel que, con su sola presencia, debido a sus diferencias culturales, políticas o religiosas, amenaza nuestra existencia, razón por la cual es visto como un peligro para el país, para la nación.

La política fundada en la distinción amigo-enemigo genera una forma de integración social fundada en el temor, desencadena, en la población, el deseo de permanecer inmune al peligro que la asecha. Esta forma de hacer política construye una integración social de carácter conservadora, pues el cambio, la transformación se encuentra asociada al riesgo, al peligro, simbolizado en el enemigo previamente identificado, en consecuencia, la población asociada, integrada bajo estos presupuestos, ya no espera ni desea el cambio en sus condiciones de vida, tan sólo anhela preservar, conservar, los bienes que posee.

El PAN y su candidato, Felipe Calderón Hinojosa, así como el presidente Vicente Fox y los grupos políticos y económicos que los apoyaron, optaron por esta forma de hacer política. Lo anterior puede observarse con nitidez ya desde la intervención del licenciado Carlos Javier Vega Memije, subprocurador especializado en Delitos Federales de la PGR, en la sesión de la Cámara de Diputados, erigida en

---

<sup>22</sup> Carl Schmitt, *El concepto de lo político*, Madrid, Alianza, 1999, p. 56.

Jurado de procedencia, llevada a cabo el jueves 7 de abril de 2005. En aquella ocasión, Vega Memije dice, enfáticamente:

[...] durante 11 meses consecutivos —óigase bien: ¡durante 11 meses consecutivos!— el jefe de Gobierno del Distrito Federal, abusó de su poder, desató la orden, expresa y clara, de que debía suspender las obras de apertura de vialidades en un predio cuya expropiación estaba cuestionada por ilegal... y, no obstante, ello, la suspensión fue desobedecida.

Las discusiones de hoy son valiosas para definir qué México queremos: el México de leyes o el México de la impunidad, el México del respeto de los ciudadanos o el México del abuso del poder, el México de libertades o el México de trasgresión de los derechos fundamentales.

Esta desobediencia recurrente sólo confirma el desprecio del jefe de Gobierno del Distrito Federal a las órdenes judiciales; es decir, al Estado de derecho... Resulta imperativo, vital para la sociedad que se respeten las decisiones del poder judicial. Al respecto no debe haber concesiones, mucho menos si el desatato proviene de una autoridad.<sup>23</sup>

Aquí estaban ya planteados los fundamentos de la campaña electoral del PAN meses antes de que eligiera a su candidato. Felipe Calderón se apegó fielmente a ellos, bien porque comparte esta forma fascista de hacer política, bien porque no tuvo la menor creatividad para deslindarse de ella y transformarla, no importan las razones por las cuales Calderón se plegó a esa política, lo cierto es que su campaña electoral estuvo diseñada y abocada a identificar a López Obrador como un peligro para México, un individuo violento, contrario al orden constitucional porque está acostumbrado a creer que su voluntad, su palabra, es la ley. Esta fue la imagen que el PAN pintó de su principal adversario político.

En esta contienda electoral se agudiza significativamente la crisis institucional por la que atraviesa el país, no porque las instituciones en sí mismas sean obsoletas y hayan sido rebasadas por la sociedad, como suelen afirmar analistas y políticos. Las instituciones no tienen vida propia, no actúan por sí mismas. La crisis institucional se debe al comportamiento de los individuos que ejercen el poder en nombre de las instituciones; es decir, de sus titulares, comenzando por el actuar del presidente de la República, que había decidido hacer uso de la ley y la justicia de una manera selectiva para quitarle el fuero a López Obrador y de esta manera hacer a un lado

<sup>23</sup> Intervención del licenciado Carlos Javier Vega Memije, subprocurador Especializado en Delitos Federales de la Procuraduría Federal de la República, en la Sesión de la Cámara de Diputados erigida en jurado de procedencia, llevada a cabo el jueves 7 de abril de 2005.

a su principal adversario político. Al respecto, las palabras pronunciadas en el juicio de desafuero por Roberto Campa Cifrián, diputado por el PRI en aquel entonces, son muy ilustrativas:

[...] estoy plenamente convencido de que este juicio tiene una razón y una motivación política: que se utiliza la ley para eliminar a un adversario, que se finge legalidad, como dijera el Presidente en su lapsus del viernes: que su juridicidad es apenas un ropaje... sé, como todos los que estamos aquí y los millones que están afuera, que... el origen de todo no es que López Obrador sea un delincuente, es que es un candidato peligroso... Haciendo justicia selectiva se busca hacer democracia selectiva.

La pregunta que debemos respondernos es si ésta es una manera legítima de resolver la elección de 2006, cancelando una de las opciones de nuestra democracia, diciendo al pueblo que no tiene derecho a decidir, a decidir a equivocarse otra vez si así lo resuelve...

Cuando se legitima la democracia selectiva, se cancela a los excluidos el camino de la legalidad y se abren las puertas a opciones rupturistas.<sup>24</sup>

Vicente Fox, al ejercer su poder para limpiar el camino y llevar nuevamente al PAN a la Presidencia; es decir, al ejercer el poder que le transfiere la Presidencia de la República con un fin distinto al que fue creada, denigra a la institución presidencial, pero no sólo a ésta, también a aquellas otras que se vieron involucradas: la Procuraduría General de la República, la SCJN y el Congreso de la Unión; estas últimas fueron pisoteadas doblemente, primero, porque el procurador, el subprocurador especializado en Delitos Federales, los ministros de justicia y la mayoría de los diputados fueron cómplices del presidente de la República y, después, porque una vez que éstos hicieron su tarea, bien hecha por cierto, Vicente Fox decide no ejercer acción penal alguna. En este juego perverso, se erige como el hombre de Estado que evita una crisis política. Implícitamente culpa al procurador, Rafael Macedo de la Concha, y al subprocurador, Carlos Javier Vega Memije, a quienes exige su renuncia, como si ellos hubieran desencadenado el conflicto. Al presidente de la SCJN, a los ministros de justicia y a los diputados que le siguieron el juego los hace quedar en ridículo.

Pero el deterioro de las instituciones no termina aquí. Una vez iniciada la contienda electoral a Vicente Fox se le olvida que es el presidente de la República y se asume como un coordinador más de la campaña de Felipe Calderón. En cuatro meses

<sup>24</sup> Intervención del diputado Roberto Rafael Campa Cifrián, del Partido Revolucionario Institucional, en la Sesión de la Cámara de Diputados erigida en jurado de procedencia, llevada a cabo el jueves 7 de abril de 2005.

—del 19 de enero, fecha en que inició la campaña presidencial, al 19 de mayo— emitió 456 mil 375 spots para difundir su obra de gobierno, más de 1700 millones de pesos<sup>25</sup> tomados del erario para apoyar al candidato de la continuidad, para apoyar la continuidad del PAN en la Presidencia. Dinero público utilizado para fines privados: un acto escandaloso de corrupción. Empero, las aportaciones de Vicente Fox, como coordinador de campaña y operador político de Felipe Calderón, no terminan aquí, también intentó rehacer la alianza con el Partido Verde Ecologista de México, lo que le valió que el PRD y el PRI lo denunciaran penalmente ante la PGR por considerar que había incurrido en diversos delitos electorales.<sup>26</sup> Una demanda ante una institución previamente desacreditada.

El Instituto Federal Electoral (IFE), una de las instituciones que gozaba de mayor credibilidad, también se vería inmerso en este proceso de deslegitimación, ya que la actitud del consejero presidente del IFE, Luis Carlos Ugalde, estuvo muy lejos de ser la de un árbitro imparcial, dejó correr las irregularidades y se limitó hacer tardíos llamados de atención. El 25 de mayo, a cuatro meses de iniciadas las campañas electorales, “hizo un llamado al presidente Vicente Fox a tomar distancia de los candidatos y las campañas y actuar de manera ejemplar... le sugirió limitar acciones o declaraciones que puedan percibirse como injerencias en virtud de su investidura”.<sup>27</sup> Le dijo, textualmente: “Hoy el presidente de la República tiene una gran oportunidad para asumir su posición de jefe de Estado y contribuir a mejorar el clima político del país”.<sup>28</sup> Extraña sugerencia, pues Vicente Fox tuvo la oportunidad de asumir el papel de jefe de Estado desde su primer día como presidente de la República.

También fue tardía y tibia la intervención del IFE para detener los spots difundidos por el PAN para denigrar a López Obrador, tan tardía que algunos fueron retirados por el PAN de manera voluntaria, antes de que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) le diera la razón al Partido de la Revolución Democrática (PRD). Cabe mencionar que los spots fueron retirados el 21 de abril y que el Consejo general del IFE, por mayoría, sólo consideró indebido una parte de los contenidos. Ante esta resolución, el diputado Horacio Duarte llevó el caso al tribunal, quien falló a favor del PRD el 23 de mayo.<sup>29</sup> Igualmente, los spots donde se vinculaba al candidato de la Alianza por el Bien de Todos con los linchamientos

<sup>25</sup> *La Jornada*, martes 23 de mayo de 2006, p. 23.

<sup>26</sup> *El Universal*, 23 de mayo de 2006, p. A10.

<sup>27</sup> *Milenio*, 26 de mayo de 2006, p. 6.

<sup>28</sup> *Idem*.

<sup>29</sup> *El Universal*, miércoles 23 de mayo de 2006, p. A12.

de Tláhuac y Tlalpan el IFE los dejó correr, pero en esta ocasión consideró fundada la inconformidad en razón de que en “el contexto de imágenes y frases que presenta el promocional, resulta innecesaria y desproporcionada la frase ‘López Obrador es un peligro para México’”.<sup>30</sup> Ugalde también permitió que se difundieran los mensajes televisivos del Consejo Coordinador Empresarial (CCE), en los cuales se señala que cambiar el modelo económico ocasionaría nuevas crisis y devaluaciones y con éstas la pérdida del patrimonio adquirido. En este caso el consejero presidente del IFE turnó la responsabilidad al secretario de Gobernación y se limitó a señalar que dichos mensajes “pueden generar coacción o presión a los electores, contraviniendo lo dispuesto por los artículos 1, 4, 68 y 69 del Cofipe”.<sup>31</sup> A esto hay que agregarle el caso Hildebrando y denuncia del IFE contra quien resulte responsable del mal uso del padrón electoral, y los spots difundidos por el Centro de Liderazgo y Desarrollo Humano patrocinados por la Confederación Obrero Patronal de México (Coparmex), donde se vincula a López con el presidente Hugo Chávez (promocional diferente al que difundió el PAN) y tenemos como resultado la pérdida de legitimidad del IFE aun antes del 2 de julio.

Los partidos políticos también abonaron el terreno para que floreciera la crisis institucional. De entidades de interés público se convirtieron en entidades de intereses particulares, sus proyectos de gobierno pasaron a un segundo plano y centraron sus campañas en la descalificación y los insultos. Vieron en la población no a un conjunto de ciudadanos, sino a una masa de individuos moldeable, no pensante, a la cual se le puede inducir por medio de mensajes televisivos y radiofónicos, principalmente. Mediante la explotación de sus deseos, anhelos y temores pretendieron agruparla en dos bandos: los pacíficos y los violentos; los defensores del Estado de derecho frente a los trasgresores de la ley.

No se salvó una sola institución. Quedaba en pie únicamente el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ya tambaleante, pues este entorno de crisis y deterioro institucional había generado la creencia de que si López Obrador no resulta ganador en las elecciones es porque hubo fraude electoral. Esta creencia pone entre la espada y la pared al TEPJF. Pero, antes de que el tribunal califique la elección y emita su veredicto, Televisa se encargó de acribillarlo. Magro favor le hizo al TEPJF al difundir en su programación y en diversos spots el mensaje “yo defiendo al tribunal electoral porque el tribunal electoral defiende mi voto”. Una pieza perfecta de vulgaridad y torpeza política, pues con ello no hace otra cosa más que reafirmar

<sup>30</sup> *La Jornada*, martes 23 de mayo de 2006, p. 21.

<sup>31</sup> *La Jornada*, miércoles 28 de junio de 2006, p. 5.



la idea del fraude electoral, que los grupos de poder se aliaron para cerrarle la puerta a López Obrador porque lo consideran un peligro para México.

Tan grande fue la crisis institucional que, antes de la elección, existía la certeza de que habría fraude electoral, pero, después de la elección, nadie contaba con los elementos objetivos para demostrar el fraude, así como tampoco nadie contaba con los elementos objetivos para demostrar que las elecciones habían sido limpias. Aun cuando se contará voto por voto y casilla por casilla, el fantasma del fraude no desaparecería porque ya nadie creía en las instituciones y mucho menos en los individuos que las presidían. Todo se reduce a un acto de fe. Unos creen que ganó López Obrador, otros que Felipe Calderón, pero ninguno puede demostrarlo.

Lo único factible de ser demostrado es que el proceso electoral dejó a un país dividido y una democracia sin mayoría. “La votación total cuantificada asciende a 41 millones 791 mil 322 votos... el candidato del Partido Acción Nacional, Felipe Calderón Hinojosa, obtuvo 15 millones 284 votos, que equivalen al 35.89 por ciento de la votación total. El candidato de la Coalición “Por el Bien de Todos”, Andrés Manuel López Obrador, 14 millones 756 mil 284 votos, que equivalen al 35.31 por ciento de la votación total”.<sup>32</sup> En México estas elecciones son inéditas por su competitividad y por el estrecho margen que separa al primero del segundo lugar, apenas 244 mil votos, cifra que representa 0.58% de la votación.

En apariencia, los datos anteriores muestran la existencia de una democracia competitiva, pero no es así, lo que realmente demuestran es, por un lado, el deterioro del conjunto de sus instituciones políticas, por otro, la construcción de la idea de que un solo hombre, Andrés Manuel López Obrador, puede cambiar, para bien, el futuro de México. El patrimonio político de AMLO se construye en esta época. Ésta es la que le da sustento y credibilidad a su lucha contra la corrupción.

## **El problema de la corrupción en las elecciones de 2018**

En las plataformas electorales de las coaliciones que participaron en la contienda electoral de 2018 se encuentra un diagnóstico de la problemática que enfrenta el país, la identificación de las causas que la generan y una serie de propuestas de solución a dichos fenómenos. En todas ellas, la corrupción, la impunidad y la inseguridad, ocupan los primeros lugares. No hay duda de que la corrupción, por remitir a acciones

---

<sup>32</sup> IFE, Informe de Secretario Ejecutivo: Cómputo Distrital (reanudación de la Sesión del día 6 de julio a las 18:00 horas), p. 111.

indebidas que pueden presentarse en cualquier instancia de gobierno, constituye el más grave de los problemas nacionales.

La corrupción es el flagelo que consume al conjunto de las instituciones de gobierno y, por desgracia, las diferentes medidas instrumentadas para combatirla han fracasado, ésta va en aumento año tras año. Según el Índice de Percepción de Corrupción (IPC), presentado en el informe de Transparencia Internacional de febrero de 2018, México ocupa el lugar 135 de un total de 180 países evaluados, obtuvo una calificación de 29 puntos de 100, donde 0 es el índice más alto de corrupción y 100 la mayor transparencia en el ejercicio de gobierno.<sup>33</sup> En lo que va del sexenio ha caído 30 posiciones, pasó del lugar 105 al 135 y su calificación descendió de 34 puntos a 29. El Estado mexicano ha sido infiltrado por las fuerzas que dice combatir, hace años que se mezcla la política con los negocios, los puestos públicos con el tráfico de influencias, la seguridad pública con la protección a casinos y burdeles, relacionados con la trata de personas y el narcotráfico. La cultura de la ilegalidad se extiende a lo largo y ancho del territorio nacional, lo cual se traduce en una crisis de las instituciones y del Estado de derecho, como lo muestra el Índice de Estado de Derecho publicado por el World Justice Project (WJP) en enero de 2018. México bajó cuatro posiciones al pasar del lugar 88 al 92 de un total de 113 países.<sup>34</sup> La violación sistemática de las leyes es habitual entre gobernantes y gobernados.

México aparece como uno de los países más corruptos de América Latina y el Caribe. El 61% de las personas opinan que en los últimos 12 meses la corrupción ha aumentado. Las instancias donde existe mayor grado de corrupción son la policía y los representantes electos con 47%, seguidos de los gobiernos locales con 45%, del primer ministro (en nuestro caso el Ejecutivo federal) con 43% y los jueces y magistrados con 40%. El de soborno se lleva el primer lugar. El 51% de las personas ha pagado algún soborno para acceder a un servicio básico.<sup>35</sup>

La corrupción política es el mayor problema que enfrenta nuestro país, está estrechamente ligada a diversos fenómenos sociales, económicos y políticos; entre otros, el deterioro de las instituciones de gobierno y su deficiente funcionamiento, la impunidad y la parcialidad en la impartición de justicia, la inseguridad y la escalada de violencia que padece la sociedad.

<sup>33</sup> Transparencia Internacional, *Índice de Percepción de la corrupción 2017*, febrero de 2018 [www.transparency.org].

<sup>34</sup> *The WJP Rule of Law Index 2017-2018*, febrero de 2018 [www.worldjusticeproject.org].

<sup>35</sup> Transparencia Internacional, *Las personas y la corrupción: América Latina y el Caribe. Barómetro Global de la Corrupción*, octubre de 2017 [www.transparency.org].

La corrupción es un lastre del que deben liberarse los candidatos y candidatas a ocupar un cargo público, de manera especial, aquellos que aspiran a la Presidencia de la República. Si bien la práctica de acciones corruptas rebasa por mucho al ámbito estatal, la élite gobernante ha protagonizado los mayores escándalos de corrupción. Debido a la gravedad del asunto, la corrupción se convirtió en un tema obligado tanto para las plataformas como para las campañas electorales. No obstante, y con independencia de que las medidas propuestas sean viables o no, éstas son insuficientes por tres razones: 1) no se contemplan los medios para instrumentarlas; 2) han sido concebidas al margen de una definición que permita identificar las diferentes manifestaciones de la corrupción política y el origen de ésta y, 3) no se tomó en cuenta el contexto histórico y político de la democracia mexicana en el cual surge, al menos en las élites gobernantes, una cultura de la ilegalidad e impunidad, aun cuando en las plataformas de las tres coaliciones se establece claramente el vínculo entre cultura de la ilegalidad y corrupción.

La coalición con el menor número de propuestas es Juntos Haremos Historia, integrada por el Partido del Trabajo, Morena y Encuentro Social. Señala:

México ha padecido un exceso de modificaciones constitucionales, legales y reglamentarias pero la parte medular de nuestros problemas nacionales no deriva de la falta de leyes ni de su ineficiencia, sino de la ausencia de voluntad para cumplirlas o bien de su utilización discrecional, facciosa, arbitraria y corrupta. En efecto, el incumplimiento generalizado del marco legal y la corrupción, conforman el círculo vicioso que más ha dañado al país en décadas recientes y del que se deriva el deterioro generalizado en otros ámbitos.<sup>36</sup>

En la plataforma Juntos Haremos Historia se identifica, de manera implícita, uno de los mayores problemas inherente a la democracia mexicana: la separación de los planos jurídico y político de la realidad sociológica que se pretende gobernar, legado, quizá, de la dictadura porfiriana. La disociación del marco jurídico y la realidad sociológica es una de las principales causas de la corrupción y la impunidad, pues cuando ello ocurre los gobernantes encuentran las condiciones propicias para ejercer su mando al margen de la ley y aplicar ésta de manera discrecional y a conveniencia; dicho de otra manera, para violentar los derechos de la ciudadanía y cometer injusticias con la ley en mano. Se trata de un problema complejo que involucra desde la ignorancia jurídica de los gobernantes hasta los intereses políticos y

---

<sup>36</sup> Plataforma electoral Juntos Haremos Historia, México, 2018, p. 5.

económicos de los actores que intervienen, directa o indirectamente, en la formulación de la ley. No es un problema que pueda solucionarse únicamente con voluntad política, aun cuando ésta resulte ser fundamental.

Las medidas de combate a la corrupción propuestas por la coalición Juntos Haremos Historia se sintetizan en las siguientes líneas: “La corrupción no es... un asunto cultural ante el cual debamos resignarnos ni una forma de ser de los mexicanos en general, sino una desviación de los gobernantes que puede y debe ser erradicada. Para ello resulta fundamental respetar la ley. Si hay voluntad para aplicarla, se puede atacar la impunidad desde su raíz”.<sup>37</sup>

Un aporte de la coalición encabezada por Andrés Manuel López Obrador es haber señalado, aun cuando lo hace de manera implícita, la escisión entre los ámbitos jurídico y político de la realidad sociológica del país y su mayor defecto reside en la pobreza de sus propuestas: un exhorto a la legalidad y la voluntad del presidente de la República y la élite gobernante para aplicar la ley y erradicar la corrupción.

Por su parte, la coalición Por México al Frente, integrada por el PAN, el PRD y Movimiento Ciudadano, también considera que la inobservancia de la ley o su aplicación selectiva es un fenómeno vinculado con la corrupción; al igual que Andrés Manuel López Obrador supone que la corrupción puede ser erradicada con voluntad política, pero ahora aparece revestida de inteligencia y visión de Estado, señala: “Con frecuencia la ley no se aplica, se aplica selectivamente o se simula que se aplica como resultado de la corrupción... tenemos claro que la corrupción y la impunidad no son fenómenos culturales. Como se ha afirmado desde el poder... si no verdaderas afrentas que deben ser derrotadas con visión de Estado, inteligencia y voluntad política”.<sup>38</sup>

La voluntad política, para estas dos plataformas, es un elemento crucial en el combate a la corrupción y, al parecer, la cultura de la ilegalidad es una de las causas que la generan; sin embargo, no se plantean medidas enfocadas a transformar dicha cultura. La coalición encabezada por Ricardo Anaya enuncia una serie de propuestas y reformas, ubicadas en los planos jurídico y político, las cuales, debido a la cultura de la ilegalidad reinante en las élites gobernantes, se desvanecen por sí solas. Entre otras:

Eliminar el fuero de impunidad institucional de que gozan los gobernantes y representantes populares, comenzando por el del Presidente de la República... el cum-

<sup>37</sup> *Ibid.*, p. 6.

<sup>38</sup> Plataforma electoral Por México al Frente, pp. 12 y 13.

plimiento irrestricto de la ley, en la aplicación de una política de cero tolerancia a la corrupción... la construcción de un sistema anticorrupción y con total independencia... una reforma profunda del sistema de procuración, administración e impartición de justicia... un sistema de fiscalización en el que la ciudadanía sea parte de los procesos de transparencia, rendición de cuentas... Prohibir el uso de dinero en efectivo para cualquier transacción gubernamental... Instituir la “muerte civil” a servidores públicos y empresas privadas que hayan sido condenados por actos de corrupción.<sup>39</sup>

Llama la atención la eliminación del fuero, pues en las circunstancias actuales, podría ser una medida de fomento a la corrupción y la arbitrariedad, debido a que se abriría la puerta para utilizar a las instituciones de justicia y policiacas con fines políticos, tal como lo ha experimentado el mismo Ricardo Anaya en su conflicto con la Procuraduría General de la República.

En cuanto a la plataforma electoral Todos por México, integrada por el PRI, PVEM y Nueva Alianza, sus propuestas básicamente se centran en el fortalecimiento del Estado de derecho, así como en la transparencia y rendición de cuentas:

Tenemos que fortalecer una cultura de la legalidad en la cual la ley sea respetada por todos... los ciudadanos exigen que se abata la corrupción y erradique la impunidad promoviendo la transparencia y la rendición de cuentas... en los últimos años se han cimentado dos pilares para cimentar el Estado de derecho: el Sistema Nacional de Transparencia y el Sistema Nacional Anticorrupción. Estas instituciones permitirán promover la rendición de cuentas, evitar la impunidad y llevar a los culpables a la justicia.<sup>40</sup>

Como puede observarse, en las plataformas electorales de las tres coaliciones, el fortalecimiento de una cultura de la legalidad es fundamental para combatir la corrupción, dicho de otra manera, la cultura de la ilegalidad es la principal causa de la corrupción. Es pertinente agregar que esta última es una de las principales características de la democracia mexicana, a ella se debe su personalidad esquizofrénica manifestada en la escisión entre el plano político, jurídico e institucional y la realidad sociológica en que vive la ciudadanía; en el primero todo marcha a la perfección, el problema es que se encuentra separado y aislado de la realidad. Tenemos una democracia electoral que normativamente garantiza el sufragio efectivo, el voto libre y secreto, pero que se contrapone con la compra de votos y el voto

<sup>39</sup> *Ibid.*, pp. 13-15.

<sup>40</sup> Plataforma electoral Por México al Frente, p. 21.

corporativo que se presenta en los procesos electorales; un marco jurídico que obliga a los servidores públicos a la rendición de cuentas y a la transparencia en su gestión, no obstante es anulado por el incremento en la impunidad, el tráfico de influencias y el desvío de recursos públicos; reformas estructurales que deberían solucionar los problemas pero que terminan agudizándolos o en el mejor de los casos los dejan igual, ejemplos de ello son la reforma energética, cuya aprobación tendría, como consecuencia en el corto plazo, la disminución del precio de los energéticos y la generación de empleos bien remunerados y, por el contrario, los precios de las gasolinas y el gas se han incrementado y lo seguirán haciendo y los empleos que se generan son insuficientes y mal remunerados; la reforma educativa terminaría con los vicios que impedían brindar una educación de calidad, pero los resultados de la evaluación PISA 2015 muestran que las mayores deficiencias del sistema educativo, en la mayoría de los jóvenes de 15 años, siguen siendo la comprensión de lectura y las competencias matemáticas.

### **A manera de conclusión**

El discurso de AMLO se ha mantenido sin cambios significativos, gira en torno a tres planteamientos: combate a la corrupción y a la impunidad, separar la política de los intereses económicos, lo que implica, recuperar la autonomía de la política, y la austeridad republicana. Se trata de un discurso sencillo, pero que recupera la problemática de la cual derivan los principales males que aquejan a la nación: inseguridad, incremento en los índices delictivos, mal funcionamiento del sistema de justicia, fortalecimiento de la delincuencia organizada, crisis de representación política, concentración de la riqueza en pocas personas e incremento en los niveles de pobreza y desigualdad, entre otros. La corrupción y la impunidad, así como la fusión entre los poderes económico y político, son males que aquejan, no sólo a México, sino al mundo entero. La subordinación de la política a los intereses económicos es una de las causas, identificada a nivel mundial, del incremento en los índices de corrupción en el ámbito público. Esta problemática, recuperada en los planteamientos de AMLO, hace que su discurso siga siendo altamente persuasivo, pues lo que dice es evidente para la mayoría, de ahí que los niveles de aceptación del gobierno de la Cuarta Transformación se encuentren por encima del 50 por ciento.

Es pertinente señalar que hay cierta separación entre el discurso y las acciones. En el segundo informe de gobierno se dice: “el combate a la corrupción y a la

impunidad es la mayor prioridad del Gobierno Mexicano”.<sup>41</sup> “En el Índice de Percepción de la Corrupción medido globalmente por Transparencia Internacional y publicado en enero de 2020 también se reflejó una mejora de México que rompe con la tendencia a la baja de los gobiernos anteriores, con referencia a la información de 2019, el país escaló ocho posiciones en el *ranking* internacional, al subir del lugar 138 al 130, y mejoró en un punto en su calificación total en el índice respecto al año anterior”.<sup>42</sup> Lo anterior es cierto, pero ello no implica un cambio significativo, como se señala en el mismo informe de Transparencia Internacional. En 2014 México obtuvo 35 puntos de 100, en adelante su calificación fue disminuyendo hasta llegar a 28 puntos en 2018, en el 2019 subió un punto, lo cual supone una mejoría. No obstante, entre los países que integran la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), tanto en el 2018 como en el 2019, México ocupa el lugar 36, el último. Es el Estado con mayor índice de percepción de corrupción.<sup>43</sup> Asimismo, si se observa el Índice de Estado de Derecho 2020 de World Justice Project podrá apreciarse que México desciende del lugar 101 al 104 de 128 países evaluados.<sup>44</sup>

Quizá, uno de los mayores problemas en el combate a la corrupción, tenga que ver con que no se cuenta con una definición clara de qué es la corrupción. Si no se sabe qué es la corrupción, no se puede conocer cuál es su origen ni qué medidas tomar para combatirla. En el gobierno de la 4T la corrupción es entendida “como una forma de dominación que tiene que ver con un diferencial de poder estructural, que se produce por la combinación de tres elementos: el abuso de poder, la prevalencia de la impunidad y la falta de participación ciudadana”.<sup>45</sup> Con esta definición, las acciones gubernamentales de combate a la corrupción se disparan hacia tres direcciones distintas, la tocan de manera tangencial, pero ninguna la combate frontalmente.

Para combatir la corrupción es indispensable darse cuenta de que en la política mexicana el discurso de los gobernantes va por un lado y sus acciones por otro. En la disociación entre el discurso y las acciones reside el origen de la corrupción política, la cual puede ser definida como una especie de ocultamiento, mediante el discurso o las acciones, que violenta una norma moral o jurídica para obtener un

<sup>41</sup> 2o. Informe de Gobierno, 2019-2020, México, Presidencia de la República, 1 de septiembre de 2020, p. 3.

<sup>42</sup> *Ibid.*, p. 5.

<sup>43</sup> *Cfr.* Transparencia Internacional IPC, 2019 [https://www.tm.org.mx.ipc2019].

<sup>44</sup> *Cfr.* World Justice Project, Índice de Estado de Derecho 2020, p. 7.

<sup>45</sup> 2o. Informe de Gobierno, 2019-2020, *op. cit.*, p. 4.

beneficio particular en detrimento del bien de un tercero. Acciones efectuadas de manera oculta para desviar fondos públicos, discursos que encubren las acciones de gobierno con la finalidad de instaurar una política o de alcanzar el cargo público en disputa por los beneficios que de él derivan para el contendiente victorioso, su partido o grupo de apoyo.

Generalmente la corrupción política se vincula con la violación de una norma jurídica, de esta manera, puede ser identificada y sancionada penalmente. Lo cual es correcto pero insuficiente, si la corrupción cae en el campo de la ética también deben ser consideradas las normas morales. Desde la antigüedad la *phónesis* o prudencia ha sido considerada como la mayor virtud política, y ésta consiste en la concordancia entre el discurso y las acciones. No hay honestidad ni honorabilidad cuando alguien dice una cosa y hace otra, porque su discurso encubre las acciones que lo llevarán a obtener un beneficio en detrimento del bien de un tercero.

Si la corrupción es concebida en su dimensión ética es posible combatírsele. De esta manera, podrán ser juzgados tanto los gobernantes como los candidatos a ocupar un cargo público, por sus acciones y promesas incumplidas. Si un gobernante, en su campaña o en su gestión, se compromete hacer algo y no lo hace, al menos en parte, es o bien por ineptitud o bien por corrupción. En consecuencia, debe haber una sanción, expresada en las urnas, que le impidiera ganar la elección.



# El giro migratorio en tiempos de la Cuarta Transformación. Nomadismo y fronteras

*Luis Manuel Cuevas Quintero  
y Liliana López Levi*

## **Introducción**

DURANTE LOS PRIMEROS MESES DE LA ADMINISTRACIÓN de Andrés Manuel López Obrador (2018 a 2024), el gobierno se enfrentó a una crisis política y humanitaria derivada de una oleada migratoria inédita. Estos desplazamientos transfronterizos tuvieron un impacto geopolítico, social y mediático de amplia cobertura, tanto en el contexto de México, como en el resto del continente americano.

Como se sabe, los grupos migrantes transitan por el territorio mexicano en busca de mejores oportunidades de vida. Expulsados de sus lugares de origen por el deterioro económico, por la precarización de las condiciones de existencia, por conflictos políticos o porque huyen de la violencia, demandan un nuevo lugar para vivir —cuyo destino usualmente es Estados Unidos—, y aunque buscan adaptarse a las condiciones del país receptor —si tienen que quedarse en México—, desafían las estructuras preestablecidas y los imaginarios nacionales, así como las políticas migratorias de gobierno y de Estado en atención a las condiciones emergentes de su presencia expresada en: estadía, residencia o desplazamiento en busca de la frontera norte.<sup>1</sup>

El fenómeno produce una doble relación de alteridad. Por un lado, el migrante pierde sus nexos tradicionales de pertenencia territorial, por otro, el sujeto receptor se enfrenta a una reconfiguración espacial, en la cual estos nuevos nómadas, trastocan

---

<sup>1</sup> Estas variables remiten a las dimensiones espaciales y territoriales de la problemática migratoria.

la normalidad preexistente. Ambas situaciones comprometen las condiciones anímicas de estar y habitar, así como la base material de oportunidades y subsistencia en cuanto a necesidades objetivas, cuyo espacio dramático concreto, es el del país receptor. En el plano de la relación social, aceptación y prejuicio se transforman en dispositivos de ambivalencia de aceptación y rechazo.

Las dinámicas transfronterizas ocasionadas por las fuerzas de atracción y expulsión de los lugares, de tránsito y permanencia, así como de asimilación y rechazo, derivan en procesos complejos de territorialización, desterritorialización y reterritorialización.<sup>2</sup> Además, producen tensiones entre el discurso nacional y los conflictos de integración/exclusión. Todo ello nos permite hablar de un nomadismo forzado que genera tensiones territoriales, que trastoca un nacionalismo imaginado y que hace visible la (in)justicia espacial en cuanto a la necesidad de estar y habitar un territorio en atención no sólo a derechos fundamentales propios de cada constitución nacional sino también, a derechos humanos que son transterritoriales.

El giro migratorio atraviesa América de norte a sur y desde el Caribe al continente. Los casos de Centroamérica, de Cuba y el de Venezuela son tal vez los más emblemáticos de este tiempo. Desde la escala global a la local, estos movimientos configuran dramas y derivas psicogeográficas, cuestionan los lugares comunes de los lenguajes políticamente correctos, la visión idealizada del ciudadano y el sentimiento nacionalista que construye esencias territoriales en el contexto de la globalización y las redes de interdependencia.

En el caso mexicano los problemas socioterritoriales y geopolíticos resultantes se expresan de forma diferenciada en la frontera norte y en la del sur.<sup>3</sup> Las presiones arancelarias, los intereses comerciales y la construcción del muro por parte del gobierno de Estados Unidos llevaron al gobierno mexicano a ejecutar acciones discordantes con los discursos históricos tradicionales que presentaban al país como un espacio abierto a la inmigración y que en su momento, dieron acogida a los refugiados de la guerra civil española, y de las dictaduras centroamericanas, del Caribe y de América del sur.

<sup>2</sup> Rogerio Haesbaert, *O mito da desterritorialização: do "fim dos territórios" à multiterritorialidade*, Río de Janeiro, Bertrand Brasil, 2004.

<sup>3</sup> Aunque según se observa en el caso mexicano, llegan migrantes de otros continentes, como por ejemplo de África o Asia, lo que horizontaliza en cierto modo las relaciones geográficas intercontinentales, sin embargo, la orientación predominante es el movimiento vertical que tiene en el eje S-N del continente americano la aceleración de los flujos.

Durante la crisis en el primer año del sexenio de Andrés Manuel López Obrador (AMLO), en la frontera sur, el gobierno mexicano puso retenes militares y de policía para bloquear los trayectos de los migrantes. Con esto, se contribuía a la configuración de un instrumento de freno y control, que reproducía el obstáculo material del norte del país que tiene como símbolo icónico al muro que separa por trayectos a México y a Estados Unidos. Paralelamente se dio una discusión de los derechos del migrante y se buscaron nuevos instrumentos legales provisionales como la Tarjeta de Visitante por Razones Humanitarias (TVRH) para que los integrantes de las caravanas migrantes transitaran libremente por el país. Se pretendía así, dar un trato más comprensivo al migrante preservando los intereses internos de la soberanía nacional, además de atender y negociar las presiones ejercidas desde los tratados internacionales en materia de derechos humanos de los migrantes como: la Declaración de Nueva York de 2016 y su anexo *The Comprehensive Refugee Response Framework* y, el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular firmado en diciembre de 2018, pacto que fue coordinado por Juan J. Gómez Camacho (representante permanente de México ante la ONU y actual Embajador en Canadá) y Jürg Lauber (representante de Suiza ante la ONU).

Con base en lo anterior, nos preguntamos ¿desde dónde analizar las condiciones nomádicas de estos sujetos migrantes?, ¿cómo pensar las políticas nacionales migratorias y su dimensión espacial en el contexto del giro de la Cuarta Transformación (4T)?

Estas preguntas abren una reflexión sobre la 4T en torno a la migración considerada como una problemática territorial y permite analizarla dentro de la nueva narrativa política, que tiene implicaciones en el marco del imaginario nacional. La complejidad de este tiempo queda marcada por la transición que supone la administración del gobierno del Movimiento Regeneración Nacional (Morena) liderado por AMLO y su promesa de cambio. A partir de ello, abordamos la dimensión espacial de la migración actual, bajo el signo del nuevo nomadismo. Asimismo, exploramos las implicaciones del flujo transfronterizo sobre la reconfiguración del proyecto nacional impulsado por la administración de López Obrador y su situación geopolítica.

Desde el punto de vista conceptual, se plantea analizar la situación migratoria que enfrentó el gobierno de López Obrador al principio de su gestión desde una perspectiva crítica. Se utilizan las categorías nomadismo, nación y territorio para cuestionar el enfoque del sedentario dentro de un imaginario que sostiene la idea de un sujeto nacional idealmente homogéneo; de igual manera, estas categorías considerarán el fenómeno en un contexto más amplio caracterizado por las tensiones del sistema geopolítico global y de las presiones que los grupos subalternos o subalternizados,

sujetos de la migración, o nuevos nómadas, ejercen en el llamado giro migratorio. Dichas categorías son construcciones sociales expresadas en: migración/permanencia, nómada/sedentario, exclusión/pertenencia, desterritorialización/reterritorialización. Contenidas en el imaginario moderno refieren al territorio, al Estado nación y a la ciudadanía, y son por ello, elementos fundamentales para el análisis y la interpretación de las relaciones derivadas de estas dicotomías, permiten a su vez, reconocer los imaginarios implicados y posibilitan soluciones políticas.

La información que sustenta las observaciones críticas proviene de una revisión documental y de la interpretación de diversos discursos que confrontan la situación migratoria desde una perspectiva territorial. Entre los documentos hay textos oficiales, de prensa, de la gente común o estudios críticos. Todos ellos portan percepciones e implicaciones, cuya recepción en diversas esferas de la vida social y política contrastan con el imaginario monolítico de la comunidad mexicana.

El trabajo se estructura en cuatro apartados. En el primero se explora el concepto de nomadismo para construir una mirada que pone al migrante en el centro y no a la estructura territorial dominante, es decir, a los Estados-nación. Posteriormente, se particulariza en el caso de las caravanas migrantes como un tema central, luego se habla de las implicaciones del giro migratorio en el contexto de la 4T y, finalmente, se presentan unas conclusiones abiertas en un contexto de incertidumbres y tensiones producto del nuevo discurso nacional inclusivo y las prácticas concretas de la recepción de este nuevo nomadismo de principios de siglo.

## Los nuevos nómadas

La compleja relación entre migrantes y naciones trastoca las estructuras jurídicas y territoriales de los países receptores; confronta el derecho soberano del Estado y los derechos humanos planteados internacionalmente; cuestiona las pretensiones de homogeneidad nacional y abre espacios a la consideración del papel de las heterologías<sup>4</sup> que se perciben como destabilizadoras de la cotidianidad dada la extrañeza que causan. El sujeto móvil se vuelve sospechoso.

---

<sup>4</sup> Por heterologías entendemos una oposición a la univocidad de la homogeneidad impuesta, en este caso, de la nación y sus narrativas de un saber que se mueve en un nosotros y los otros. Un cuestionamiento a un saber y un discurso ambivalente sobre el otro que crea exclusión y también posibilidad de inclusión bajo la condición de dejar de ser culturalmente. La heterología violenta en el plano de la observación la visión unidimensional y se abre a la consideración de otras lógicas

En una panorámica general, todo se despliega en un contexto que, como señala Hans Magnus Enzensberger “el forastero goza de hospitalidad, pero no puede quedarse”.<sup>5</sup> En otras palabras, el migrante actual es frenado en la frontera, o si la atraviesa, su tránsito lo convierte en el sujeto bajo sospecha; en un extraño en el territorio, pronto a ser expulsado, a ser confinado, subalternizado o eliminado.

Si bien la historia de estos sujetos se narra a partir del imaginario de una situación transitoria; ésta, muchas veces, se vuelve temporalmente larga, sin residencia fija, lo que nos lleva a preguntarnos por la pertinencia de pensar el fenómeno, en términos de nomadismo y sus características nuevas en un contexto de flujos de orden global con su dialéctica entre injusticia y justicia espacial.

Deleuze y Guattari<sup>6</sup> afirman que la historia fue escrita desde el punto de vista sedentario mediada por el aparato estatal unitario que construye la versión de los hechos. A esta perspectiva se le contraponen una que ellos llaman nomadología, en la cual las prácticas de ocupación territorial ocurren sin ordenar, como en el caso de una máquina de guerra, o en el caso actual, ante la presión de fuerzas expulsoras o de atracción ligadas al sistema económico de desigualdad, la violencia política y la clausura de expectativas en los lugares tradicionales del habitar sedentario. Lo que abre otro modo posible de reescribir la historia de los flujos y sus estabilizaciones no como opuestos sino como procesos que alimentan la propia construcción de la nación tanto en el pasado como en el presente.

El surgimiento del Estado moderno europeo estableció una estructura política basada en la triada: territorio, gobierno y pueblo/cultura. Fue un modelo que se diseminó con ligeras variantes hacia el resto del mundo. Bajo el supuesto de que el territorio debía estar bien delimitado y controlado, el pueblo debía amalgamarse bajo ciertos principios de identidad, que se asentaban sobre esencias culturales, el gobierno se arrogaba una autoridad exclusiva sobre los habitantes, con posibilidad del monopolio de la fuerza dentro de un territorio sobre el que ejercía seguridad y control.<sup>7</sup> Esto garantizaba la paz, el orden y la seguridad. Con el tiempo, a partir de

---

de los modos de existencia y de sus escrituras. Cfr. Michel De Certeau, *Heterologies: Discourse on the Other*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 2000.

<sup>5</sup> Hans Magnus Enzensberger, *La gran migración*, Barcelona, Anagrama, 1992, p. 15. Véase también, H. M. Enzensberger, “Soliloquio de un perplejo”, *Letras Libres*, octubre de 2002, año IV, núm. 46, p. 12.

<sup>6</sup> Gilles Deleuze, F. Guattari, *A thousand plateaus*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1987, p. 23.

<sup>7</sup> Michel Foucault, *Seguridad, territorio, población*, Buenos Aires, FCE, 2006.

la demanda de los derechos, la idea de pueblo fue sustituida por la de ciudadanos.<sup>8</sup> Junto a esa estructura de vida común, se construyó un espacio delimitado y se territorializó el poder político en términos de dominio y un contrato de convivencia sostenido por narrativas nacionales que condicionaban los modos de relación con los otros respecto de la propiedad o al habitar sedentario propio de la civilización y la cultura, frente al nomadismo considerado como expresión de la barbarie. La estructura social se ligaba al territorio y tomaba el sentido de comunidad nacional.

El sentido de arraigo y pertenencia fueron y son, base fundamental para la legitimación de los Estados nacionales. Configurados bajo la lógica de la modernidad, las unidades territoriales político administrativas, con elementos culturales y simbólicos compartidos, se integraron bajo principios de identidad, que Anderson<sup>9</sup> analizó en términos de comunidades imaginadas. En concordancia con dicho autor, Hobsbawm afirmó que los Estados nacionales requerían crear, fomentar y fortalecer los sentimientos de unidad de sus comunidades imaginadas para asegurar la sobrevivencia de su estructura política.<sup>10</sup> Para ello, fueron centrales los sistemas educativos formales y no formales, base de la pedagogía territorial. En este contexto, la idea de sedentarismo concentrado en la ciudad y el poblado rural se reconfiguró frente al nómada, considerado éste, como bárbaro, salvaje, habitante de la periferia, sujeto no integrado y por tanto hostil a la vida en común.

María Moliner<sup>11</sup> define al nómada como el que “no tiene residencia fija, sino que se traslada de un sitio a otro”; es el errante, el que vagabundea, el que anda sin destino. Paradójicamente errar también significa equivocarse. Errático es el que a veces está en un lugar y otras en otro; en un sentido figurado, es la persona que cambia frecuentemente de comportamiento u opinión o se encuentra extraviado.

En términos generales, el nomadismo se asocia con un estado primitivo de la evolución humana y, por ende, es un concepto que se coloca del lado opuesto al de la civilización. Paradójicamente, es la misma civilización la que a lo largo de la historia produce desplazamientos, destierros y migraciones, como las que pueden observarse hoy en casi cualquier rincón del planeta marcado por diversas motivaciones. Tan humana es la permanencia como la movilidad en el territorio.

<sup>8</sup> Lilita López Levi, “Tres modelos territoriales de las ciudadanía occidentales”, en Lilita López Levi, Ricardo Yocelvezky y Gerardo Zamora, *Ciudadanía: desigualdad, exclusión e integración*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2019, pp. 117-145.

<sup>9</sup> Benedict Anderson, *Comunidades imaginadas*, México, FCE, 2007.

<sup>10</sup> Erik Hobsbawm, *Naciones y nacionalismo desde 1780*, Barcelona, Crítica, 2004, p. 99.

<sup>11</sup> María Moliner, *Diccionario de uso del español*, Madrid, Gredos, 2007.

En el marco de un mundo globalizado, donde los flujos económicos, los capitales, servicios, productos, mercancías (lícitas e ilícitas) circulan en un mercado sin fronteras, Maffesoli<sup>12</sup> señala que, en la condición de nómadas, la errancia humana redefine la vida de las personas en varios planos que suponen un hastío con la vida normalizada. De este modo la vida adquiere una condición paradójica y agonista de la pulsión de recorrer y detenerse, de inquietud y quietud. Es el nomadismo frente al sedentarismo en una era global que celebra los flujos.

En esta situación ligada al paradigma de lo global y sus redes de conexión o desconexión, hay que reconocer, como lo afirma Gellner,<sup>13</sup> la multiplicidad de sociedades cada una con su derecho a existir, en situaciones de resistencia, disolución o hibridación. Mientras que, para algunos, la migración supone una elección, las condiciones locales insalvables de otros, imponen el éxodo. Partir y luego residir implican una despedida del territorio y un sometimiento a un nuevo gobierno y a nuevas condiciones de reterritorialización no siempre logradas y por el contrario prolongadas por los obstáculos legales instrumentalizados en los requisitos que se oponen a la estabilización del movimiento nómádico.

Pensar estas dinámicas en términos de la dicotomía nómada/sedentario nos lleva a reconocer diferentes dimensiones del fenómeno y destacar que su análisis implica asumir perspectivas críticas abiertas a la condición móvil de los sujetos de la migración y al deseo de éstos, de encontrar un lugar. Por un lado, está la visión transitoria o en movimiento y por otro, la fija o permanente. Cada una con sus puntos ciegos. En estos tiempos de flujos migratorios masivos, ambas visiones expresan la tensión y presión de los éxodos y de los cambios en el derecho internacional que implican una vuelta a la comprensión del sujeto migrante y sus decisiones.

Existe un reconocimiento cada vez mayor de la importancia de comprender verdaderamente el modo en que los migrantes sopesan sus posibilidades de migrar (y de no migrar) y emprenden la travesía migratoria. Este reconocimiento se ha visto impulsado en parte por la creciente visibilidad de las peligrosas travesías migratorias, que en ocasiones resultan mortales.<sup>14</sup>

<sup>12</sup> Michel Maffesoli, *Nomadismo, vagabundeos iniciáticos*, México, FCE, 2004.

<sup>13</sup> Ernest Gellner, *Naciones y nacionalismo*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Alianza Editorial, 1991.

<sup>14</sup> Marie McAuliffe, A. Kitimbo y A. Ahsan, "Comprender la travesía migratoria desde la perspectiva de los migrantes", en M. McAuliffe y M. Ruhs (editores), *Informe sobre las migraciones en el mundo*, Ginebra, ONU, Organización Internacional para las Migraciones, 2018, p. 191.

Frente a esta consideración, las políticas deberán atender la otra parte, la de la percepción de los residentes, de los ciudadanos nacionales con respecto a la migración y los refugiados.<sup>15</sup> Una visión de este conjunto humano de percepciones nos ayudaría a visualizar mejor los prejuicios a objeto de atenderlos pedagógicamente y transformar la valoración negativa del otro nómada.

Analizar la territorialidad de los flujos sociales, desde la concepción de un nuevo nomadismo que describe las ambivalencias de los flujos migratorios nos permite reconocer otra perspectiva de los desplazamientos geográficos complejos. En este sentido, los vocablos fungen como el aparato simbólico de una serie de imaginarios, que se configuran en un marco histórico geográfico específico. Las palabras nombran y en este acto develan un campo con múltiples sentidos. A la vez, contienen diversas posibilidades de interpretación importantes en la redefinición de la cultura migrante y nómada cuyo hipotexto subyace a la nación. La alternativa tiene implicaciones en la observación del fenómeno migratorio en México. Confronta el arquetipo errante de Maffesoli con la necesidad ocasionada por la dislocación de las vidas en sus lugares de origen; nos permite oponer la necesidad de cambio y oportunidad a la nostalgia de ya no estar; la coacción de partir frente a los deseos de una vida mejor.

En México, los que cruzan la frontera, en busca de mejores condiciones de vida, entran principalmente por el sur, donde suelen atravesar a pie, o por desembarco en los aeropuertos. Después, se hacen presentes en diferentes puntos del país y siguen determinadas rutas. De acuerdo con Ceriani Cernadas,<sup>16</sup> las condiciones irregulares y precarias que caracterizan el proceso migratorio crean y/o multiplican las condiciones de riesgo. Entre otras, se vulneran continuamente los derechos humanos básicos, mismos que se ven reducidos e incluso negados. Para 2010, Amnistía Internacional había observado dos campos de problemas: 1. Los peligros del viaje que contemplan: secuestros, amenazas, agresiones, violencia, desapariciones y muertes; 2. abusos durante los controles de migración tipificado en: fuerza excesiva y extorsión.<sup>17</sup>

<sup>15</sup> En este orden es importante el trabajo de Maritza Caicedo y Agustín Morales, *Imaginarios de la migración internacional en México*, México, UNAM, 2015.

<sup>16</sup> P. Ceriani Cernadas, "El lenguaje como herramienta de la política migratoria", *Sur-Revista Internacional de Derechos Humanos*, vol. 13, núm. 23, 2016, pp. 97-112.

<sup>17</sup> Amnesty International Mexico, *Invisible Victims. Migrants on the Move in Mexico*, Londres, 2010.



El caso de México, como país de tránsito (entre Centroamérica y Estados Unidos), es también analizado por Jonathan Ibarra,<sup>18</sup> quien muestra la forma en que el territorio se convierte en un espacio de riesgo para los migrantes que tienen una situación legal irregular. Con base en documentos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y de información recabada en albergues y casas de migrantes, afirma que éstos son sujetos de agresiones, robo, extorsiones, secuestros y abusos de todo tipo, que los violentan física y psicológicamente. Estos estudios dan cuenta de un problema de violencia directa y estructural que se agudiza en la medida en que se incrementan los flujos humanos que cruzan por México. Como símbolo del trayecto y sus peligros está el tren conocido como La Bestia.

Ahora bien, los territorios por los que se mueve el migrante toman valores contradictorios. Al mismo tiempo que son espacios de temor, implican también ilusión. El migrante no se visualiza como sujeto en perpetuo movimiento, sino en situación transitoria, con la esperanza de encontrar un lugar para detener su desplazamiento forzado. La ilusión de una nueva vida contiene imaginarios del habitar expresados en el cuerpo, casa, pueblo y país. Y aunque busca integrarse o adaptarse, su presencia irrumpe en el territorio, en medio de una atmósfera de incertidumbre y riesgo, de choque con estructuras legales e imaginarios nacionales fuertemente edificados en una identidad, configurada a partir de la otredad a la que se opone la heterología del nomadismo.

En este sentido, la vulnerabilidad del migrante va más allá de las situaciones de riesgo y de los abusos que padece en el camino. El nuevo nómada también enfrenta una situación de dislocación de sus referentes y una resistencia al olvido de su paisaje y de sus territorios de origen.<sup>19</sup> Los lugares de procedencia están presentes, pero los debe reconfigurar en la plasticidad de la adaptación, de su travesía y su lugar nuevo de residencia. Como señala también Bartra, “en este bullir de masas en movimiento, de ideas agolpadas y multitudes apretadas, los territorios adquieren nuevos significados o pierden sentidos”.<sup>20</sup>

<sup>18</sup> Jonathan Ibarra C. (investigación doctoral en proceso), “Espacios de tránsito migratorio en México y construcción de vulnerabilidad en personas centroamericanas con discapacidad física adquirida en una situación migratoria irregular”, Doctorado en geografía en la UNAM, asesor: Guillermo Castillo.

<sup>19</sup> Roger Bartra personifica al sujeto del movimiento en la metáfora de la abeja. Para él, la abeja es “migratoria, nómada”, en su movimiento incesante recuerda “melancólicamente a su colmena de origen”. Roger Bartra, “la Fábula de la abeja migratoria”, *Letras Libres*, octubre, año IV, núm. 46, 2002, p. 16.

<sup>20</sup> *Ibid.*, p. 18.

En el contexto actual, nomadismo y sedentarismo se articulan. Las relaciones territoriales se redefinen en una suerte de corporeización del nosotros y del otro. La asociación se produce en el contacto cotidiano, tanto en el flujo como en la estabilidad que brinda la residencia. El sujeto produce ambivalencias con los lugares a los que llega, afectos encontrados de aceptación y rechazo, de consideración o indiferencia. El migrante en su condición de nómada como la población receptora, comparten excepcionalmente el territorio y dentro de él, la necesidad de encontrar un lugar para habitar, sus heterologías son significativas pues desplazan el centro del problema al sujeto y al colectivo migrante como sujeto de la condición nómada. En este orden de apertura dialógica a los universos de la cotidianidad y emociones del migrante, las encuestas y los testimonios a migrantes han sido significativas, como por ejemplo la que llevó a cabo recientemente la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).<sup>21</sup>

Todas estas condiciones de las dinámicas migratorias se convierten en retos para la administración de la 4T, que debe enfrentar el doble problema de ser país de tránsito, pero también país de residencia en la medida en que el movimiento nómada es detenido en la frontera con Estados Unidos y la situación que originalmente se planteaba como transitoria, se vuelve permanente.

### **Las caravanas migrantes**

La frontera mexicana<sup>22</sup> es permeable y los pasos entre naciones colindantes son múltiples. Además de los límites que marcan la separación con Estados Unidos, Guatemala y Belice, está el espacio en los aeropuertos, donde los sujetos deben someterse a los controles y requisitos de acceso al país. La tensión causada por los tránsitos ilegales crecientemente masificados impactó el espacio comunicativo y diplomático bifurcando los discursos en partidarios de dar un trato humanitario y partidarios de frenar con la fuerza y otros dispositivos los flujos de inmigrantes.

Con la llegada de Donald Trump al poder el giro retórico se hizo más violento con respecto a la migración. La frase imperativa: *Build the wall!* formaba parte de

<sup>21</sup> Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Universidad Nacional Autónoma de México, *Los desafíos de la migración y los albergues como oasis. Encuesta nacional de personas migrantes en tránsito por México*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2018.

<sup>22</sup> 3 200 kilómetros de largo entre México y Estados Unidos; 956 km de límite con Guatemala y 193 km con Belice.

un discurso nacionalista dirigido a enfrentar la migración ilegal. Su lema de campaña: *Make America Great Again* resultó también polémico en sus interpretaciones, sobre todo por las implicaciones de exclusivismo nacional y racial.<sup>23</sup> Por su parte, en México, la administración del presidente Peña Nieto (2012–2018) enfrentó esta política en su faceta de tensión retórica antiinmigrante ligada al asunto de la transferencia instrumental del problema a México en torno a la idea imperativa de construir ese muro o no, lo que generó a su vez, cruces de notas diplomáticas y de estridencia en los medios de comunicación. Durante esa gestión se presentó el Programa Frontera Sur. Acciones para la Protección Integral del Inmigrante, cuyos objetivos, perseguían contener los flujos atendiendo la situación de vulnerabilidad del migrante en torno a los siguientes aspectos:

- a) Evitar que los migrantes pongan en riesgo su integridad al usar un tren que es de carga y no de pasajeros.
- b) Desarrollar estrategias puntuales que garanticen la seguridad y la protección de los migrantes.
- c) Combatir y erradicar a los grupos criminales que vulneran sus derechos.<sup>24</sup>

Con la llegada al poder del presidente López Obrador (2018–2024), el problema migratorio quedó inserto en el discurso de la 4T. La migración y los migrantes se establecieron como un eje de la política nacional, en el cual se planteaba que el reconocimiento a:

(...) sus aportaciones al desarrollo social, económico y cultural del país, permite recuperar la capacidad para reestructurar las instancias y los procesos de la administración pública, así como integrar y promover acciones gubernamentales, interinstitucionales e intersectoriales en los tres niveles de gobierno; promover una agenda internacional de corresponsabilidad y, dado el caso, regular la economía para fortalecer la productividad y el desarrollo sostenible.<sup>25</sup>

<sup>23</sup> Marissa Melton, *Is 'Make America Great Again' Racist?*, 31 de agosto de 2017 [<https://www.voanews.com/usa/make-america-great-again-racist>]. Fecha de consulta: 25 de octubre de 2019.

<sup>24</sup> *Animal Político*, “Estas son las principales acciones del Programa Frontera Sur para proteger a migrantes”, 26 de agosto de 2014 [<https://www.animalpolitico.com/2014/08/estas-son-las-principales-acciones-del-programa-frontera-sur-para-proteger-migrantes/>]. Fecha de consulta: 20 de octubre de 2019.

<sup>25</sup> Secretaría de Gobernación, *Nueva política migratoria del gobierno de México 2018-2024*, Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas, Gobierno de México, p. 10.

Alejandro Encinas, subsecretario de Derechos Humanos, Población y Migración afirmó que la política migratoria estaría basada en “un nuevo paradigma que privilegia el respeto pleno de los derechos humanos y al desarrollo social y económico como sustento material de la movilidad de las personas. Conforme a los principios de la legislación mexicana y en cumplimiento de los términos del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular”.<sup>26</sup>

Se pensó que la tensión con Estados Unidos en torno al resguardo de la frontera norte se iba a mantener en planos meramente retóricos, pero la aparición de caravanas migrantes de diversos países centroamericanos justo en la transición entre el gobierno de Peña Nieto y el de López Obrador; en el momento que en el sur de América la migración venezolana producía un impacto de escándalo en los medios globales y en los territorios de otras naciones, supuso un giro en las formas de tratar el asunto abriendo el escenario a relaciones multinacionales y un paso más acá, a las heterologías del nuevo nomadismo cuyas voces en las redes sociales y medios irrumpían desestabilizando las formas tradicionales de tratar los asuntos migratorios.

En el periodo comprendido entre octubre de 2018 y octubre de 2019 se contabilizaron siete caravanas. No obstante, el fenómeno no era nuevo y tenía como antecedente el llamado Vía Crucis Migrante, en el que grupos de migrantes y activistas sucesivamente se habían desplazado desde 2010 a marzo de 2018. Éste, a diferencia de las caravanas migrantes que se iniciaron en 2018 (más organizadas en torno a ir hacia Estados Unidos), tenía como objetivo la Ciudad de México en una estrategia de comunicación que buscaba visibilizar a los inmigrantes y sus sufrimientos, con la presencia de los actores y en medios de amplio alcance.<sup>27</sup>

Las caravanas tienen sus antecedentes en los vía crucis migrantes, que son peregrinaciones político-religiosas, en las cuales hay una organización que visibiliza el movimiento, que apoya la socialización al interior de las mismas y en donde desarrollan estrategias colectivas para resolver los problemas que se presentan en el camino.<sup>28</sup> El de

<sup>26</sup> *Ibid.*, p. 35.

<sup>27</sup> Ana de la Torre, “El Viacrucis migrante de 2015 es contra el Programa Frontera Sur”, *Animal Político*, 3 de abril de 2015 [https://www.animalpolitico.com/2015/04/el-viacrucis-migrante-de-2015-es-contra-el-programa-frontera-sur/]. Fecha de consulta: 20 de octubre de 2019.

<sup>28</sup> Felipe de Jesús Vargas Carrasco, “El vía crucis del migrante: demandas y membresía”, *Trace*, núm. 73, 2018 [http://journals.openedition.org/trace/2840]. Fecha de consulta: 1 de septiembre de 2020.

2015 levantó críticas duras al Programa de Frontera Sur<sup>29</sup> cuestionando la contradicción entre los supuestos objetivos de protección y el notable aumento de la vigilancia migratoria, la represión y el freno al flujo prohibiendo el traslado en el tren conocido como La Bestia que, como se dijo con anterioridad, se había convertido en símbolo del tránsito por México hacia Estados Unidos.<sup>30</sup> Sin embargo, todavía en 2017 la situación de violencia en la ruta ferroviaria se mantenía documentada además por abundantes testimonios.<sup>31</sup>

El impacto del Plan se tradujo en recomendaciones clave, para el gobierno mexicano se pedía atender, “no sólo aquellas [leyes] que prohíben el flujo ilícito de personas y mercancías, sino también las que garantizan el acceso a la condición de refugiado u otros tipos de protección, las que prohíben las violaciones a los derechos humanos, y las que proscriben la corrupción a todos los niveles.”<sup>32</sup>

Sin embargo, las siete caravanas migrantes marcaron un giro perceptivo de mayor intensidad. Las cifras de cuántos ingresaron en éstas no están del todo claras y los medios no tienen datos exactos. Se habla, sin embargo, de una entrada al territorio mexicano de aproximadamente 10 000 o 13 000 migrantes de diversas nacionalidades (salvadoreños, hondureños, guatemaltecos y cubanos), esto entre la emblemática fecha de la primera caravana, el 12 octubre de 2018, al 14 de enero de 2019, cuando ingresó la quinta caravana. Después, durante 2019 el número disminuyó en la sexta y séptima caravanas, al igual que el ruido mediático que las envolvió.<sup>33</sup> Estos mi-

<sup>29</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “CIDH expresa preocupación ante el Plan Frontera Sur de México”, comunicado de prensa, junio de 2015 [<http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2015/065.asp>]. Fecha de consulta: 12 de septiembre de 2020.

<sup>30</sup> Sobre los valores enfrentados del tren y su horizonte de esperanza, véase Karl Penhaul, “La odisea hacia el sueño americano en el ‘tren de la muerte’”, *Expansión*, 24 de junio de 2010 [<https://expansion.mx/nacional/2010/06/24/la-odisea-hacia-el-sueno-americano-en-el-tren-de-la-muerte>]. Fecha de consulta: 10 de septiembre de 2020.

<sup>31</sup> Sergio Rincón y Penniley Ramírez, “Los demonios de La Bestia: migrantes acusan a los guardias del tren de dispararles”, *Univisión Noticias*, 12 de noviembre [<https://www.univision.com/noticias/univision-investiga/los-demonios-de-la-bestia-migrantes-acusan-a-los-guardias-del-tren-de-dispararles>]. Fecha de consulta: 10 de septiembre de 2020.

<sup>32</sup> Adam Isacson, Maureen Meyer y Hannah Smith. El control aumentado en la frontera sur de México. Una actualización sobre la seguridad, la migración y el apoyo de EE.UU., Washington Office on Latin America, noviembre de 2015, p. 36.

<sup>33</sup> El cálculo lo hemos hecho a partir de la información suministrada en Wikipedia con respecto a la caravana migrante de octubre de 2018 a enero de 2019. Véase Wikipedia, “Caravanas de migrantes centroamericanos rumbo a Estados Unidos” [[https://es.wikipedia.org/wiki/Caravanas\\_](https://es.wikipedia.org/wiki/Caravanas_)

grantes no buscaban permanecer en México, sino atravesarlo para llegar a Estados Unidos que se imaginaba como el espacio deseado.

Este tránsito humano, significó un reto en materia de resguardo de la frontera sur y sometió y someterá al gobierno de la 4T a tres situaciones contradictorias:

- a) La represión al ingreso;
- b) La apelación a los mecanismos formales de acceso vía solicitud de visa;
- c) Dejar un tránsito relativamente libre por el territorio mexicano.

El 13 de octubre de 2019, la séptima caravana integrada por unos 2 000 migrantes centroamericanos, haitianos, africanos<sup>34</sup> y cubanos fue detenida en el tránsito de Tapachula a Xochiltepec. Estos grupos reclamaban básicamente los retardos en la entrega de documentos por parte del Instituto Nacional de Migración (INM), básicamente: la tarjeta (visa) de Visitante Regional por Razones Humanitarias y la tarjeta de residente permanente. En el caso de los africanos (compuesto de diversas nacionalidades), también comenzaron a organizarse por su parte y ocasionaron disturbios. El padre Alejandro Solalinde, reconocido activista social, denunció la trata de personas que se escondía tras estos grupos y el negocio de las caravanas.<sup>35</sup> Esta situación se vino a complicar con las declaraciones del comisionado Francisco Garduño Yáñez, al señalar que repatriaría a los migrantes así fuera hasta Marte.

[...] se envía un aviso para toda la migración transcontinental, de que así sean de Marte, ¡los vamos a mandar hasta la India, hasta Camerún, hasta el África!”, advirtió el comisionado del Instituto Nacional de Migración (INM), Francisco Garduño Yáñez. En tales operaciones de retorno –como el lenguaje oficial denomina– el costo es muy alto, pero el costo político y el de tenerlos en nuestro país, con el problema con Estados Unidos y con la migración en el sur, no es posible mantenerlos aquí..., agregó el funcionario.<sup>36</sup>

---

de\_migrantes\_centroamericanos\_rumbo\_a\_Estados\_Unidos]. Fecha de consulta: 20 de octubre de 2019.

<sup>34</sup> Las fuentes consultadas hasta el momento no especifican la nacionalidad de los africanos.

<sup>35</sup> Gaspar Romero, “Migrantes africanos preparan caravana al centro del país”, *Excélsior*, 9 de octubre de 2019 [https://www.excelsior.com.mx/nacional/migrantes-africanos-preparan-caravana-al-centro-del-pais/1340971]. Fecha de consulta: 10 de octubre de 2019.

<sup>36</sup> Rosa Vargas, “Seguirán repatriaciones, así sean de Marte, advierte el INM”, *La Jornada*, 22 de octubre de 2019 [https://www.jornada.com.mx/ultimas/politica/2019/10/22/seguiran-repatriaciones-asi-sean-de-marte-advierte-el-inm-3537.html]. Fecha de consulta: 23 de octubre de 2019.

Esta opinión contrastaba ampliamente con la retórica humanista que la nueva administración de la 4T había prometido con el objeto de dejar atrás el sistema de controles arbitrarios de la policía con respecto a la migración sur, no obstante, el despliegue de la Guardia Nacional fue el indicador visible de que se estaba frente a una acción de refuerzo de la política tradicional de contención.

Dos declaraciones recientes de actores envueltos directamente en el activismo migratorio señalan las inconsistencias del discurso humanista de la 4T con las prácticas de detención, deportación y frenos de carácter policial. “Es la peor coyuntura migratoria de la región en muchos años, la más excluyente, la más discriminatoria y con violación de los derechos humanos desde Estados Unidos hasta Honduras”, dijo Tonatihu Guillén, ex comisionado del INM al inicio de la administración de López Obrador. El objetivo, añadió, es “migración cero y refugio cero”. En el plano de la espacialización de la expulsión, Lorena Cano, coordinadora jurídica del Instituto para las Mujeres en la Migración señaló que “Son expulsiones arbitrarias”, violatorias de los principios defendidos por la legislación internacional, “México está respondiendo en efecto dominó: Estados Unidos devuelve a México y México a los países de origen sin el debido proceso”.<sup>37</sup>

Este tránsito general de las caravanas por el territorio nacional supuso una reacción de Estados Unidos, que presionó al gobierno mediante la amenaza de aranceles (5% a las importaciones de México),<sup>38</sup> a lo que se agregaba el interés suscitado por el cambio del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) al Tratado México–Estados Unidos–Canadá (T-MEC), cuyos acuerdos entraron en vigencia el 1 de julio de 2020. A ello se sumó la denuncia hecha por el gobierno de Honduras por implicaciones de movimientos de izquierda que instrumentalizaron políticamente el problema migrante.<sup>39</sup> Uno de los organizadores implicados por Honduras en la organización de esa caravana fue Bartolo Fuentes,<sup>40</sup> periodista y activista del partido

<sup>37</sup> María Verza, Elliot Spagat y Astrid Galván, “EEUU y México cierran paso a solicitantes de asilo por COVID-19”, 9 de abril de 2020 [<https://apnews.com/44ccc46fb18944b5b80ce5953f061b2d>]. Fecha de consulta: 11 de septiembre de 2020.

<sup>38</sup> AFP, “Trump anuncia aranceles a México por inmigración ilegal”, *Informador.mx*, 30 de mayo de 2019 [<https://www.informador.mx/economia/Trump-anuncia-aranceles-a-Mexico-por-inmigracion-ilegal-20190530-0141.html>]. Fecha de consulta: 10 de octubre de 2019.

<sup>39</sup> Cancillería de Honduras, Secretaría de Relaciones Exteriores y Cooperación Internacional, Comunicado, Tegucigalpa, 16 de octubre de 2018 [<https://twitter.com/CancilleriaHN/status/1052312515424739329?s=20>]. Fecha de consulta: 10 de octubre de 2019.

<sup>40</sup> Forbes Staff, “El activista detrás de la Caravana Migrante, según el gobierno de Honduras”, *Forbes*, México, 22 de octubre de 2018 [<https://www.forbes.com.mx/el-activista-que-detras-de-la->

Libertad y Refundación del expresidente José Zelaya, quien a su vez tuvo vinculaciones tanto ideológicas como económicas por medio del proyecto social, político y económico, Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos conocido como ALBA, proyecto impulsado por el gobierno de Venezuela en los periodos de Hugo Chávez y Nicolás Maduro.

En este contexto de crispación, Estados Unidos propuso aplicar la idea de tercer país seguro<sup>41</sup> y en la gestión de AMLO, surgió el plan Quédate en México. Un nuevo escenario en torno al compromiso legal que plantea cualquiera de las dos opciones. El primero, tercer país seguro, supone un reparto de responsabilidad. En el “Acuerdo para la cooperación en examen de las solicitudes de protección”, la figura jurídica de tercer país seguro es un arreglo que garantiza que el solicitante de asilo, al no ser aceptado en el primer destino escogido para la solicitud, sea recibido temporalmente por otro país que le brinde condiciones mínimas de asilo. Con ello, se asegura su no deportación al país de origen en donde su vida corre peligro. El mecanismo viene acompañado de una compensación económica para el país que recibe a los refugiados y es utilizado por “varios países del primer mundo que externalizan así sus fronteras, pues el reconocimiento de un tercer país seguro permite que las personas que huyen no lleguen hasta su territorio. Se suele justificar con el argumento de que, si la gente huye, no tendría por qué irse más allá del primer país seguro que cruzó en su camino”.<sup>42</sup>

Hasta el momento, el instrumento de tercer país seguro no es admitido por México. Sin embargo, El Salvador, Guatemala y Honduras aceptaron esa condición con el gobierno de Estados Unidos. Las implicaciones geopolíticas y de tratamiento

---

caravana-migrante-segun-el-gobierno-de-honduras/]. Fecha de consulta; 10 de octubre de 2019; véase Bartolo Fuentes en Wikipedia [[https://en.wikipedia.org/wiki/Bartolo\\_Fuentes](https://en.wikipedia.org/wiki/Bartolo_Fuentes)]. Fecha de consulta: 10 de octubre de 2019.

<sup>41</sup> Esta idea viene de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de Ginebra, Suiza, 1951, patrocinada por la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas (Organización de las Naciones Unidas) con entrada en vigor en 1954. Posteriormente su alcance se amplió en mediante el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967. En general, ha sido aplicada sobre todo en Europa en un esfuerzo por repartirse la distribución de los numerosos solicitantes de asilo.

<sup>42</sup> Dolores París Pombo, “Qué significa el programa ‘Quédate en México’ y en qué difiere de ‘México como tercer país seguro’”, *Boletín de la Dra. Dolores París Pombo*, El Colegio de la Frontera Norte [<https://www.colef.mx/noticia/que-significa-el-programa-quedate-en-mexico-y-en-que-difiere-de-mexico-como-tercer-pais-seguro/>]. Fecha de consulta: 27 de octubre de 2019.



al fenómeno migratorio replantean de nuevo el problema del territorio como base fundamental del Estado.

Al respecto París Pombo, señala dos problemas con esos acuerdos, a partir de la respuesta mexicana del plan “Quédate en México”, que sería una salida a la idea de tercer país seguro:

[...] un acuerdo entre México y Estados Unidos declarando al primero como tercer país seguro, significaría que las personas de terceros países (por ejemplo, centroamericanas) que se presentan a pedir asilo en la frontera sur de Estados Unidos, serían sistemáticamente rechazadas y obligadas a pedir refugio en México.

El Plan “Quédate en México” significaría que las personas de terceros países que lleguen a la frontera sur de Estados Unidos a pedir asilo tendrán que esperar primero en México a ser recibidas por las autoridades estadounidenses para pasar una entrevista de temores fundados. Después de dicha entrevista, serían devueltas a México y tendrían que esperar ahí a que sus casos fueran tramitados en las cortes estadounidenses (es decir entre dos y 5 años).<sup>43</sup>

Tal tensión en el campo de las soluciones al problema se reduce a plantear ¿en dónde debe estar el inmigrante o el solicitante de asilo? Los actores implicados tienen sus razones, y si éstas las ubicamos en la dimensión territorial, cobran una lectura compleja que confronta los derechos, una negociación entre naciones y, al propio sujeto de la migración, como tradicional tercer excluido y ahora visible en los contextos mediáticos. Junto a la razón del Estado se coloca la razón humanitaria.

Esta negociación implica además dos situaciones, señaladas y argumentadas por Saltalamacchia. La primera refiere a la gestión de la migración que enfrenta a México con Estados Unidos en su extensa frontera.

Es claro que México no puede ni debe aceptar un acuerdo migratorio bilateral con Estados Unidos cuyo único y principal contenido sea el reconocimiento formal de nuestro país como “tercer país seguro”, trasladándonos casi toda la responsabilidad y el peso de la gestión de los flujos migratorios que ocurren por vía terrestre desde el sur. No lo podemos aceptar porque es injusto, porque no tenemos la capacidad material para asumirlo y porque un acuerdo de esta naturaleza, aislado de otras medidas, no va a disminuir la migración sur-norte en nuestra región.<sup>44</sup>

<sup>43</sup> *Idem.*

<sup>44</sup> Natalia Saltalamacchia Ziccardi, “¿Puede México aceptar ser el «tercer país seguro?»”, *Foreign Affairs Latinoamérica*, ITAM, junio de 2019 [http://revistafal.com/puede-mexico-aceptar-ser-el-tercer-pais-seguro/]. Fecha de consulta: 3 de octubre de 2019.

La segunda argumentación fija su atención en una dimensión macro, ya no se trata sólo de la cuestión fronteriza y su permeabilidad, se trata de observar al fenómeno en una perspectiva múltiple, esto entendemos, en razón de que los migrantes ya son multinacionales.

México, en cambio, debe plantear que la migración es un fenómeno estructural regional que involucra a varios países. Es necesario desarrollar un sistema de gestión migratoria multinacional que funcione sobre la base de responsabilidades compartidas y diferenciadas. Esto incluiría muchas dimensiones: la atención a las causas estructurales de la migración (pobreza, violencia, sequía), la gestión apropiada de fronteras, el alineamiento de legislaciones, etcétera.<sup>45</sup>

Queda claro que los retos que debe asumir la administración de López Obrador, en relación al fenómeno migratorio, lo confronta con su proyecto. La realidad hace aterrizar las retóricas de una solidaridad que, si bien es deseable en su horizonte y principios, no acierta a atender la dimensión concreta de estos nomadismos del siglo XXI que reconfiguran las políticas territoriales.

### **El giro migratorio en el contexto de la Cuarta Transformación**

De acuerdo con Luis Enrique Calva Sánchez y Eduardo Torre,<sup>46</sup> el flujo migratorio fue enfrentado por el gobierno de AMLO en un contexto de tensión entre las perspectivas de control migratorio y de respeto a los derechos humanos. Es decir, por un lado, estaba la expectativa de cambio político, que se esperaba viniera acompañada de una reingeniería en las instituciones encargadas del asunto, junto con una política de protección a las personas en tránsito migratorio irregular. Esto después de casi dos décadas de políticas públicas orientadas a la contención y a la ausencia de una protección efectiva, durante los gobiernos de Fox, Calderón y Peña Nieto (2001-2018). Por otro lado, estaba la presión de Donald Trump para que la contención del flujo de migrantes se diese en territorio mexicano.

<sup>45</sup> *Idem.*

<sup>46</sup> Luis Calva y Eduardo Torre Cantalapiedra, “Cambios y continuidades en la política migratoria durante el primer año del gobierno de López Obrador”, en *Norteamérica, revista académica del CISAN*, UNAM, año 15, núm. 2, julio-diciembre de 2020 [<http://revistanorteamerica.unam.mx/index.php/nam/article/view/415>]. Fecha de consulta: 7 de septiembre de 2020.

La nueva política migratoria presentada en diciembre de 2018 se estructuró con base en dos ejes fundamentales: “la defensa de los derechos de los migrantes y la promoción del desarrollo económico de las regiones de expulsión”.<sup>47</sup>

La observación estadística que manejan las instituciones mexicanas muestra que el incremento de solicitudes de asilo se ha proyectado geoméricamente. En 2017 México recibió 14 596 solicitudes de la condición de refugiado mientras que Estados Unidos recibió 143,000 solicitudes de asilo.<sup>48</sup> Según la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (Comar) en 2019, de enero a agosto, hubo un total de 48 254 solicitudes de refugio y al cierre de año la cantidad aumentó notoriamente a 70 302, de éstos las nacionalidades con mayor número fueron: Honduras (30 045), El Salvador (8 991), Cuba (8 677) y Venezuela (7 662). Esta última descendió del segundo puesto en 2018 al cuarto en 2019.<sup>49</sup> Esto confronta a la política nacional con un reto geopolítico inédito dada su magnitud crecientemente geométrica.

En la actualidad, el imaginario global se debate entre la homogeneidad y la heterogeneidad de los sujetos que integran las naciones. Si bien, los discursos nacionalistas hispanoamericanos aún no toman el cariz antiinmigrante de Estados Unidos o Europa, cabe esperar, endurecimientos de las políticas migratorias a partir del impacto de los flujos más importantes de este tiempo: el de centroamericanos y cubanos en la caravana migrante y el de la migración venezolana en lo que respecta al continente. A ello se suma el que confronta especularmente a la nación mexicana y el flujo de mexicanos hacia Estados Unidos y las deportaciones que suscitan. No es casual entonces que las palabras del comisionado del INM Garduño Yáñez indiquen la latencia del malestar frente a los otros. La intervención no fue banal. Su impacto obligó al comisionado a pedir disculpas, pero dejó una marca. En todo caso, el reconocimiento de los otros y de su condición de migrantes, de refugiados es una tarea. Las heterologías como campo dialógico retornan y autorizan una revisión de las políticas de gobierno y de Estado escuchando a los otros de una forma horizontal y en consecuencia más humana. El nomadismo relativo obliga a revisar los diálogos directos con los actores del desplazamiento. Aquí las percepciones del espacio y los lugares son centrales pues dinamizan las conexiones

<sup>47</sup> *Idem.*

<sup>48</sup> Dolores París Pombo, *op. cit.*

<sup>49</sup> Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, Estadísticas de solicitantes de refugio en la #COMAR al mes de diciembre de 2019, 7 de enero de 2020 [[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/522537/CIERRE\\_DICIEMBRE\\_2019\\_\\_07-ene\\_.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/522537/CIERRE_DICIEMBRE_2019__07-ene_.pdf)]. Fecha de consulta: 9 de enero de 2020.

dramáticas de partida, tránsito y estabilización en un lugar de la gente, proceso que liga no sólo la condición material sino la fractura y reacomodo psicogeográfico de los actores de la migración.<sup>50</sup>

Desde una perspectiva más amable, algunas migraciones están motivadas por la aventura, deseos de cambio y por la unificación de las familias (el Estado mexicano establece para el migrante en condición de refugiado la posibilidad de reunificar la familia), otras por la aparición de oportunidades de estudio o laborales. El caso contrario, es un fenómeno obligado por la discriminación, la intolerancia, la crisis económica, los abusos de poder, la injusticia social o los procesos de desastre. Independientemente de las causas, en general, se trata de algo más que un cambio de residencia; implica un cambio de relaciones espaciales y de procesos territoriales cuyas encrucijadas afectan individuos, familias o comunidades enteras, como se observa en el caso mexicano y esto en forma doble, como país de tránsito y recepción, y como país que también respecto a Estados Unidos y Canadá se comporta como migrante.

Por masiva que sea la migración y el desplazamiento territorial, es un fenómeno percibido como una situación fuera de la norma o de la legalidad. Benhabib<sup>51</sup> y Varela<sup>52</sup> llaman la atención sobre la tensión jurídica que se produce o se legitima a partir de la distinción y la exclusión/inclusión que propicia el contrato social moderno, lo que impulsa un enfrentamiento entre los migrantes y el Estado, cuyo recurso en pugna es como aprecia categóricamente Varela, “la existencia jurídica” que es fuente de amparo. “...lo que las luchas migrantes disputan al Estado es el reconocimiento o la existencia jurídica y con ella los recursos en términos de accesibilidad a los derechos fundamentales...”<sup>53</sup>

<sup>50</sup> Las migraciones se producen con la intención de mejorar las condiciones de vida o para escapar de situaciones económicas, políticas, raciales o ambientales difíciles e incluso intolerables, lo que convierte al migrante en un refugiado. Aquí la distinción es importante, Livi Bacci, quien presidió la Unión Internacional para el Estudio Científico de la Población, distingue dos movimientos: el de los refugiados que huyen porque su sobrevivencia está en riesgo a causa de guerras, conflictos y violencia; y el del migrante económico, que busca empleo para mejorar su vida. Massimo Livi Bacci; Xosé Hermida (e) “Massimo Livi Bacci: “Si cuidamos la Tierra, aún cabemos muchos más”, *El País semanal*, 24 de agosto de 2016 [[https://elpais.com/elpais/2016/08/24/eps/1471989933\\_147198.html](https://elpais.com/elpais/2016/08/24/eps/1471989933_147198.html)]. Fecha de consulta 1 de octubre de 2019.

<sup>51</sup> Seyla Benhabib, *Los derechos de los otros*, Barcelona, Gedisa, 2005.

<sup>52</sup> Amarela Varela Huerta, “Luchas migrantes, un nuevo campo de estudio para la sociología de los disensos”, *Andamios*, vol. 12, núm. 28, mayo-agosto, 2015, pp. 145-170.

<sup>53</sup> *Ibid.*, p. 164.

La afluencia de migrantes y la imposibilidad de cumplir la meta de llegar a Estados Unidos, sobre todo en atención al fenómeno de las caravanas, plantean un reto al gobierno mexicano y en general a la ciudadanía, pues parte de este flujo, se quedará en nuestro territorio en espera de la aprobación de asilo en Estados Unidos (un procedimiento largo y fuera de su territorio), bajo condiciones marginales, dada la precarización con la que han arribado. La pregunta en este horizonte es, si los planes lograrán ser eficaces en términos de incorporación a la ciudadanía. No sólo en función del acato a derechos y deberes, sino en su interacción social y su condición jurídica. En una confusión entre indocumentados e ilegales (ambos adjetivos utilizados para hablar de ciertos migrantes) se asocia la migración a la criminalidad. Inclusive en el plano de los discursos hay metonimias que sustentan los imaginarios nacionales xenófobos en torno a un sujeto que debido a cierta conducta define al todo (nacionalidad sospechosa). Por ejemplo, un acto delincuenciales o de homicidio cometido por un extranjero califica al resto de los extranjeros de una misma nacionalidad, transfiriendo la culpa del sujeto al colectivo.

Esta asociación se revela en los discursos xenófobos de algunos políticos estadounidenses hacia los mexicanos o inclusive en algunos comentarios de calle en donde la xenofobia de la gente común toma carices violentos. Un caso concreto fue el de Tijuana en 2019, donde los episodios de rechazo a la migración centroamericana mostraron un campo de incubación de resentimiento que hace olvidar que del otro lado de la frontera hay mexicanos en igual condición.

La confrontación entre retórica y praxis política permite mostrar un problema en el tratamiento migratorio. En tal orden, Torre Cantalapiedra pone énfasis en las estrategias de encubrimiento de Peña Nieto y López Obrador con respecto a las prácticas de contención de la migración en la frontera o de deportación de la misma encubierta por la retórica de acciones humanitarias.<sup>54</sup> En tal orden, al revisar el discurso de Marcelo Ebrard en una presentación de resultados del Plan Nacional de Migración y Desarrollo:“(...) el canciller describió el intenso control migratorio realizado en meses anteriores –operaciones y revisiones realizadas por la Guardia Nacional, el INM y la Secretaría de Seguridad– como si se tratase de acciones para

---

<sup>54</sup> “Así, con el propósito de enmascarar la realidad, para referir a las actividades de control/contención del tránsito migratorio irregular –detección, detención, privación de libertad y retorno forzoso de migrantes– se emplearon términos que corresponden a la protección de los migrantes en tránsito –rescatar, alojar, proteger, retorno asistido, reintegrar”. Eduardo Torre Cantalapiedra, *Encubrimiento y eufemismos en la Política migratoria mexicana*, México, Cátedras Conacyt, Colef, 2020, p. 5.

proteger a los migrantes. [...] refirió en repetidas ocasiones a las detenciones realizadas por las diversas autoridades como rescates”.<sup>55</sup>

Como se observa, la reiteración en la palabra rescate, rescatados, es como Torre, demuestra un eufemismo que encubre la política de detención y deportación en nombre de razones humanitarias. En este problema subyace la propia inseguridad del territorio y con ello, la debilidad de las políticas de seguridad territorial.

El migrante posee entonces una signatura de chivo expiatorio, de condena estándar en su condición de nómada. En él recae el señalamiento y la culpa. En situaciones donde se podría endosar responsabilidades en los que abusan del poder en referencia a prácticas de despojo, ausencia de trabajo o son responsables de crisis humanitarias en términos económicos, políticos, socio culturales o ambientales; resulta que los culpables son los desplazados de sus territorios y no los gobernantes o los encargados de brindar seguridad. El principio de responsabilidad<sup>56</sup> que se deriva de las relaciones migrantes inicialmente asimétricas, debe girar sobre la vida en común, en torno al Estado y a las redes internacionales de relaciones que implica no sólo a los Estados nacionales sino a los sujetos que se ven forzados a salir y que en el contexto actual ya no pueden ser invisibilizados. En la permanencia, que es el *status quo* del Estado nación, la territorialización de la ciudadanía se asume con mayor naturalidad. Ésta se acepta con base en las normas legales del sistema imperante y se sostiene por una visión imaginaria de que siempre ha sido así. De ahí que el hecho de que grandes contingentes de inmigrantes arriben con posibilidad de quedarse sea un motivo de alarma en los gobiernos, lo que los obliga a revisar sus políticas de migración y los instrumentos jurídicos confrontados con las prácticas. Se sabe que en los puntos de entrada migratoria hay abusos de poder.

Cuando la migración no se explica por un nomadismo cultural<sup>57</sup> o por reunificación familiar, deriva de una estructura espacial desigual, tanto en términos políticos como económicos o ambientales. En estos tres estratos, se percibe una violencia sobre las condiciones de vida y en sentido concreto sobre los cuerpos de los migrantes. El migrante actual, incómodo para el país receptor, sometido a prácticas

<sup>55</sup> *Ibid.* p. 11.

<sup>56</sup> Este principio fue planteado por Hans Jonás para proponer una revisión de ciertos relativismos, propone una ética activa frente a los problemas de la vida en el planeta, nosotros agregamos que la migración es uno de ellos y exige responsabilidades. Hans Jonás, *El principio de responsabilidad*, Barcelona, Herder, 1995.

<sup>57</sup> Referido a la condición histórica del nómada o del nuevo nómada en su variante del deseo de cambio geográfico, de lugar o de país.

legales de residencia, es convertido en un nuevo nómada, transita países en un conflicto entre incertidumbre y deseo de encontrar un lugar en el que estar; en algunos sitios es recibido amablemente, pero podría no quedarse o si lo hace, no será sujeto de pleno derecho pese a la ayuda material que pueda dársele, su re-territorialización se vuelve inestable en relación al espacio vivido.

Siendo asimétrica, la base territorial produce fuerzas de atracción y expulsión que tienen su impulso en las relaciones desiguales. Así, éstas pueden ser económicas que responden a las dinámicas del capitalismo o de violencia física y psíquica producto de regímenes autoritarios o de ingobernabilidad, como es el caso de los refugiados, cuyos relatos reflejan la tragedia psicogeográfica del deterioro de sus condiciones. En ambos casos, los sujetos del movimiento se ven obligados a pasar de sus estados sedentarios a un estado de nomadismo que busca un lugar en donde arraigar, un lugar sobre el que debe tejer de nuevo su existencia en términos de habitar. Estos retos los debe enfrentar la 4T de forma triple:

- a) Como país receptor o de tránsito de migración;
- b) Como país participante del fenómeno migratorio, esto en relación sobre todo a la proyección de itinerarios hacia el norte, Estados Unidos y Canadá y,
- c) Como voz importante en el contexto geopolítico latinoamericano en términos de negociación, solidaridad y justicia.

Como consecuencia de ello, la política migratoria se vuelve multiescalar confrontando lógicas diversas: la de la razón de Estado, la de la razón global de los flujos, la de los imaginarios nacionales y la de diríamos, “razón nómada”.

## **Conclusiones**

La 4T tiene en frente un reto múltiple en relación con la migración, las territorialidades que produce, el reconocimiento de diversos actores, sus implicaciones en términos de justicia, la situación interna en sus geopolíticas del caos, la relación con los estados fronterizos del Norte y del Sur, así como las relaciones escalares extracontinentales. Hemos intentado un acercamiento complejo al tema, que implica múltiples actores y un contexto de flujos transfronterizos que desafían los modos tradicionales y los lugares comunes del tratamiento de los desplazamientos humanos en el giro migratorio.

Hablar de este fenómeno en términos de nómadas propone una perspectiva con múltiples implicaciones. La espacialidad del cuerpo es la espacialidad del migrante, la posibilidad de hablar y además ser escuchado, así como el derecho de paso/permanencia o pertenencia o residencia en un lugar, supone nuevos retos a la interpretación del nomadismo como espacialización cuyas cargas subjetivas y objetivas (materiales) deben incorporarse a las agendas nacionales que pretenden controlar los ingresos y tránsitos por el territorio nacional.

El debate en torno al fenómeno migratorio se construye, generalmente, desde dos perspectivas: la del país receptor y la del país de origen del migrante. Sin embargo, más allá de las nacionalidades están los unos y los otros, los sujetos con sus heterologías, los imaginarios y sus representaciones. Reconocer el valor de percepción del migrante y su relación territorial permite reconsiderar el tratamiento legal de su situación y de sus formas de interacción, adaptación y apropiación del espacio más allá de la estructura nacional dominante y más acá de las políticas ahora referidas al sujeto y sus condiciones de asentamiento o residencia temporal.

Pensar el fenómeno migratorio desde una postura que cuestiona la simple dicotomía sedentario frente a nómada; implica considerar la dinámica de estar y transitar en el espacio bajo lógicas de vivir o de moverse en libertad. La perspectiva analítica en ciencias sociales suele ser la del sedentario, sostenida por un imaginario dominante construido desde la lógica del Estado nación. En la actualidad, esa lógica es alterada con la llegada de otros grupos; la extrañeza que causan los otros, no debe conducir a expresiones xenofóbicas y los otros, los nómadas, deben negociar también sus formas de inserción o de coexistencia en un territorio.

La imaginación territorial puede mostrarse como clausura o apertura según cualquiera de estos modelos se aplique en el nuevo discurso que se maneja en el proyecto nacional de la 4T. La (in)justicia espacial, no se reduce al dato, de diez a doce mil migrantes aproximadamente en las caravanas, o en el caso venezolano los cerca de 80 mil que han solicitado algún tipo de condición ante el INM o la Comar, son seres humanos que exigen un nuevo tratamiento ético y una atención de su precarización que no sólo es material sino jurídica lo que los hace vulnerables.

Una buena dosis de temblor epistemológico nos vendría bien a los científicos que hablamos de los otros, pero los otros, ¿nos hablan a nosotros? Y nosotros, ¿los escuchamos? Aquí la idea de Spivak y Butler<sup>58</sup> toma una mayor amplitud en la visión de las relaciones de fuerzas que los subalternos, en este caso los migrantes, reclaman

<sup>58</sup> G. Spivak y J. Butler, *¿Quién le canta al Estado-nación? Lenguaje, política, pertenencia*, Buenos Aires, Paidós, 2009.



en este giro nomádico que irrita a los Estados nacionales y que deberá enfrentar la 4T dentro de un esquema coherente de retórica y praxis. En los tejidos de la comunicación emerge una nueva orientación en tiempos y espacios cuya complejidad reconoce la tensión, también la negociación dialógica que debe procurarse entre los nómadas y los sujetos nacionales que movilizan los imaginarios instituidos e instituyentes en relación con las territorialidades concebidas como procesos de construcción topológica y de un sentido de habitar con los otros.

En tal contexto, el uno y los otros importan en el apoyo mutuo cuya lógica no reside solamente en la conexividad sino en la situación territorial sobre la que se construyen las diversas interacciones de la existencia en los lugares atravesados por discursos y percepciones, por heterologías nuevas y compartidas.

En un plano conexo, los ciudadanos violan sus propias fronteras, los Estados autoritarios o neototalitarios expulsan población como vemos en los casos de Cuba y Venezuela, a los que se suma Centroamérica por la alta explosividad de la geopolítica del caos. La recepción de estos grupos presionará las tareas diplomáticas de la administración de la 4T en el contexto de los flujos sur-norte y, de las políticas de gestión que se deriven de esta problemática.

El panorama que se abre en esta historia que supone una revisión de las políticas migratorias del Estado mexicano y de la 4T replantea la observación y el diseño: se trata de recuperar los contextos múltiples del proceso migratorio que van de lo material a lo simbólico e intangible. Esta recuperación, no puede prescindir de los sujetos que integran el tejido social, constituido tanto por los habitantes de un territorio concebidos como sujetos nacionales como por los nuevos nómadas que tratan de encontrar un lugar, éstos a su vez deben adaptarse a ciertas normas y condiciones legales propias de la conformación jurídica de los Estados nacionales. El sentido de permanencia y pertenencia que caracteriza al sujeto nacional viene antecedida por historias de territorialización, y éstas muestran una arqueología del movimiento fronterizo con relaciones históricas complejas que presionan el presente, pero también contingentes y por lo tanto inéditas. Las naciones en la perspectiva del nomadismo también tienen historias migrantes.



# El declive de Estados Unidos, el ascenso de China y las expectativas para México en materia económica

*Ana Teresa Gutiérrez del Cid*

## **Introducción**

EL ESCENARIO INTERNACIONAL ACTUAL SE CARACTERIZA POR UNA RECESIÓN<sup>1</sup> de la economía y el declive del liderazgo estadounidense en este ámbito; así como el ascenso de China como gran potencia global para mediados del siglo XXI. Este proceso ha desencadenado una guerra comercial entre ambas potencias, iniciada por Estados Unidos, que se esfuerza por no perder el liderazgo mundial obtenido desde la segunda posguerra y que pareció ser global después de la caída de la Unión Soviética en 1991, al grado de que los republicanos con la primera presidencia de George W. Bush (2000-2004) tenían la certeza de que el siglo XXI marcaría el auge mundial absoluto de Estados Unidos.

Esta visión fue plasmada en el Proyecto del Nuevo Siglo Americano, que aglutinó a los republicanos denominados neoconservadores,<sup>2</sup> por su estrategia económica neoliberal y por una intención de disolver la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y desestimar el Derecho Internacional, sustituyéndolo por la política de intervenciones y de fuerza en países que poseían los recursos naturales que su hegemonía mundial requiere como el petróleo, el agua y otros recursos para la industria.

---

<sup>1</sup> La recesión económica es la fase del ciclo económico en la que la actividad económica se reduce, disminuye el consumo y la inversión y aumenta el desempleo.

<sup>2</sup> Este fue el proyecto de George Bush que desarrolló su equipo durante su presidencia, que tenía el objetivo de que Estados Unidos se convirtiera en la única potencia mundial después de la caída de la Unión Soviética y que pretendía que el siglo XXI fuera el siglo americano.

Sin embargo, la crisis hipotecaria de 2008 en Estados Unidos, que después se tornó financiera y económica y se extendió a Europa, dejó ver las fallas estructurales de la economía estadounidense y marcó su visible declive.

China, a pesar de que también sufrió las consecuencias de la crisis, básicamente porque su economía orientada hacia las exportaciones ya no pudo seguir este modelo económico debido a la falta de mercados, se concentró en su economía interna y en propiciar que su población adquiriera más bienes, alentando el desarrollo interno. No obstante, la economía china siguió creciendo debido a su alta concentración de ahorro y al papel del Estado en la creación de infraestructura.

En este contexto internacional del fracaso del modelo neoliberal, el auge del proteccionismo estadounidense y de la guerra económica que le declaró Estados Unidos a China, México tiene nuevas perspectivas de desarrollo por medio de la recuperación del papel rector del Estado en la economía, y de diversificar sus vínculos comerciales, aunque el capítulo 32 del nuevo tratado de América del Norte denominado Tratado México Estados Unidos Canadá (T-MEC), sucesor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), condiciona las relaciones comerciales con economías “no de mercado” como considera Estados Unidos a China. Sin embargo, el Estado mexicano debe ampliar sus opciones y margen de maniobra comercial y de adquisición de nuevas tecnologías para superar el estancamiento económico, el atraso tecnológico y la enorme desigualdad social, heredados de la aplicación del modelo neoliberal por casi 40 años.

La metodología para la elaboración de este artículo se fundamenta en una investigación mixta. En este sentido, es descriptiva y explicativa. Es descriptiva porque da cuenta de las relaciones tan complejas en el actual escenario internacional donde se da una competitiva lucha por el poder mundial entre las grandes potencias y la posición de México y sus opciones en este escenario. Aunado a lo anterior, hace alusión al cambio en la política exterior mexicana en el periodo denominado de la Cuarta Transformación (4T) de la presidencia de Andrés Manuel López Obrador (AMLO). Por otro lado, esta investigación es de tipo explicativo porque analiza las variables geopolíticas y explica las causas que pueden favorecer a la economía y la soberanía relativa que posee México al tener el condicionamiento geográfico de ser vecino de Estados Unidos.

El objetivo del trabajo es mostrar que México, aunque posee poco margen de maniobra en sus decisiones comerciales, debido a la firma del T-MEC, sin embargo, no tenía en lo inmediato otra opción, ya que el TLCAN, que entró en vigor en 1994, tuvo como resultado que 80% del comercio de México sea con Estados Unidos. No obstante, la fuerza de la economía china y la nueva política exterior de México,

pueden ser una buena opción para su crecimiento económico. La estructura del trabajo trata de mostrar la importancia del distanciamiento de la política exterior de los gobiernos mexicanos neoliberales por un regreso a la tradicional política exterior mexicana que está llevando a cabo la Cuarta Transformación. Después se aborda cómo ha sido el desarrollo de Estados Unidos y China en los años recientes para plantear cómo el primero ha entrado en un proceso de declive y el segundo experimenta un auge económico y tecnológico que le ha permitido expandirse en todas las regiones, sin importar los tratados de libre comercio que tratan de excluirlo. De este modo y dadas estas experiencias, México podría diversificar algunos aspectos de su política exterior y tratar de aprovechar económicamente las nuevas oportunidades.

### **La política exterior de la Cuarta Transformación**

México ingresó al TLCAN y desde 1994, éste permaneció en vigor hasta 2019, aunque en agosto de 2017 inició un proceso de renegociación debido a que el presidente estadounidense Donald Trump consideraba que el tratado era demasiado favorable para México, dado el superávit comercial de alrededor de 60 mil millones de dólares que tiene México con respecto a Estados Unidos, a pesar de que ese superávit representa las ganancias de las transnacionales establecidas en el país. Las mayores exportaciones y la baja en las importaciones dieron pie a que el superávit comercial de México con Estados Unidos diera un salto de 26% para llegar al monto récord de 101 751 millones de dólares.<sup>3</sup>

Como resultado del TLCAN, la economía mexicana ha perdido autosuficiencia alimentaria, industria nacional y soberanía, debido a que el aspecto militar y de seguridad del tratado, ha hecho que la seguridad nacional de México esté bajo supervisión estadounidense en el combate al narcotráfico y en la custodia del territorio.

Como consecuencia de esta situación económica y de seguridad, México ha perdido su capacidad de negociación y de autodeterminación que poseyó durante la época de los gobiernos posrevolucionarios de 1934 a 1988, de su proyecto de economía mixta y su postura nacionalista y en una América Latina fracturada, se fue convirtiendo, a partir de la llegada de Carlos Salinas de Gortari en 1988, al poder en ejecutor de los planes y estrategias de Washington en la Organización de los

---

<sup>3</sup> Octavio Amador, “México logra superávit comercial récord con EU”, *El Economista*, 6 de febrero de 2020 [https://www.economista.com.mx/empresas/Mexico-logra-superavit-comercial-record-con-EU-20200206-0014.html].

Estados Americanos (CEA) en conjunto con otros países de América Latina afines a estas estrategias como Chile, Perú, Colombia y la Argentina del periodo de Macri. Esta actitud del gobierno mexicano se observó posteriormente en los gobiernos de Vicente Fox, Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto.

En esencia, los tratados de libre comercio son arreglos de protección a las empresas transnacionales, a la banca y a los servicios estadounidenses para su establecimiento en América Latina con el fin de desplazar de la región a la Unión Europea y recientemente a China y Rusia, recuperar los espacios tomados por los europeos, apropiarse de los recursos estratégicos y exportar masivamente mercancías estadounidenses subsidiadas en condiciones de *dumping* y proyectar a América Latina como plataforma para el comercio con el Pacífico, ya que el gran mercado no es Estados Unidos, sino Asia.<sup>4</sup>

Así, México formó parte del bloque de países aliados a Estados Unidos, rompiendo con su tradición de autonomía relativa y autodeterminación. Esta posición fue evidente con respecto a la política exterior que se proyectó desde 1994 en el continente americano y aún más durante el sexenio de Enrique Peña Nieto con respecto a Venezuela: el papel de Luis Videgaray en la *guerra sucia* de Estados Unidos contra el presidente constitucional de Venezuela, Nicolás Maduro.

Después de secundar la posición estadounidense para sancionar y condenar al gobierno de Maduro, rompiendo con la larga trayectoria de autodeterminación de los pueblos y la no intervención, principio ya mencionado, que le diera tanto ascendiente y prestigio a México, participó en el denominado Grupo de Lima. La acción sistemática contra Venezuela responde a una estrategia de recuperación de la dominación geopolítica de Estados Unidos en el continente, la cual encontró un factor de contención durante los últimos lustros en la revolución bolivariana.<sup>5</sup>

La importancia de la Doctrina Estrada, contraria a toda injerencia externa, por ser violatoria de la soberanía de cualquier país, no es obsoleta como se pretendía demostrar por medio de la adopción de la denominada soberanía funcional que intercambia independencia por inversión extranjera.<sup>6</sup>

Por décadas, la política exterior de México fue coherente, basada en el respeto a la soberanía, a la autodeterminación de los pueblos, la dignidad nacional y a la no

<sup>4</sup> M. A. Duque, "La agenda oculta geoestratégica de la integración USA", Colombia, Documentos desde abajo, 2006, p. 16.

<sup>5</sup> Jorge Forero, *El frente internacional contra Venezuela*, alai.net, 4 de agosto de 2017 [<http://www.alainet.org/es/articulo/187331>]. Consultado el 9 de noviembre de 2017.

<sup>6</sup> Declaración de la Asociación de Abogados Democráticos, 2004.

intervención. Estos principios no son obra de un partido o un gobierno, sino de la lucha histórica de México y no pueden ser borrados de un plumazo como se pretendió durante los gobiernos neoliberales, con el riesgo de caer en una absoluta dependencia.

El tener un Premio Nobel entre nuestros diplomáticos, don Alfonso García Robles, fallecido en 1991, el utilizar tradicionalmente el recurso del Derecho Internacional para dirimir los conflictos evitando la barbarie belicista que hoy se ha enseñoreado de las relaciones internacionales, el apelar a las mejores tradiciones universales a favor de la paz, el desarme y el desarrollo, no son resultado de políticas coyunturales o personales, menos al margen de la diplomacia.

Nadie debe llevar la política exterior de México a título personal, pues es un patrimonio de todos los mexicanos y representa una historia de dignidad. En este sentido, la política exterior de la Cuarta Transformación retoma a la Doctrina Estrada y uno de los primeros actos de política exterior del gobierno de López Obrador fue salir del Grupo de Lima<sup>7</sup> y no intervenir en asuntos internos de Venezuela.

Además, se han impulsado las relaciones diplomáticas con las otras dos grandes potencias, China y Rusia y en general se ha tratado de diversificar la diplomacia mexicana y de utilizarla como un instrumento para la consecución de los intereses económicos nacionales.

## La revolución informática y la globalización

El Estado de bienestar de la Segunda Posguerra (1945-1979)<sup>8</sup> no pudo sobrevivir cuando en la primera mitad de la década de 1970, el crecimiento de la productividad se estancó y la tasa de ganancia comenzó a descender. “El freno del crecimiento y la gran oleada de inflación de los años setenta crearon una situación favorable a la contrarrevolución neoliberal”.<sup>9</sup>

<sup>7</sup> El Grupo de Lima es una instancia multilateral que se estableció tras la denominada Declaración de Lima, el 8 de agosto de 2017 en la capital de Perú, cuyo objetivo es no reconocer el nuevo mandato del régimen venezolano de Nicolás Maduro porque la elección celebrada el 20 de mayo de 2018 según los países miembros fue ilegítima.

<sup>8</sup> El Estado de bienestar surge en Estados Unidos cuando el presidente Franklin Delano Roosevelt firma el denominado Nuevo Pacto con sindicatos y empresarios para crear un sistema de política fiscal redistributiva basado en la propuesta del economista británico John Maynard Keynes frente a la Gran Depresión (1929-1933) con el objetivo de superarla y activar el mercado nacional.

<sup>9</sup> Héctor Guillén, “Consideraciones en torno a la crisis contemporánea”. *Economía UNAM*, vol.12, num.34, México, 2015, p. 32.

El sector financiero crea una nueva alianza con el sector empresarial y el orden financiero se impondrá al sector productivo. Las empresas recompran sus acciones para elevar su precio en los mercados bursátiles en lugar de utilizar sus fondos disponibles para invertir en su producción. Este fenómeno sucede en los cuatro principales países capitalistas: Estados Unidos, Alemania, Francia y Reino Unido. En estas circunstancias se destruyen las instituciones fordistas-keynesianas<sup>10</sup> y se sustituyen en el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) por políticas neoliberales de adelgazamiento del Estado.

En la década de 1970, con el declive de la productividad del fordismo, surgió la revolución informática y un nuevo tipo de capitalismo mundial. “Fueron los mismos grandes capitalistas estadounidenses los que diseñaron lo que algunos llaman la reestructuración post fordista (teorizada, construida y experimentada en Japón entre 1970 y 1980)”.<sup>11</sup>

El desarrollo de las tecnologías electrónicas y de telecomunicaciones transforman la dinámica de la producción y la acumulación de capital dando lugar al capitalismo informático global: tendrá no sólo las nuevas tecnologías y su concreción en la computadora y el complejo productivo establecido en torno a ella, sino también por ser, la etapa de mayor y más acelerada industrialización de los países atrasados en la historia del capitalismo como lo demuestra el caso de los países periféricos más poblados del mundo como China o India.<sup>12</sup>

A la vez, “esta reestructuración post fordista de la producción llevó en gran medida a la desindustrialización de grandes regiones de los Estados Unidos y de Europa”.<sup>13</sup>

<sup>10</sup> Esta forma de organización de la producción resultó ser tan exitosa que se convirtió en modelo para otras industrias. En ese sentido, el nombre “fordismo” permite definir este modelo productivo dominante a partir de la Segunda Guerra Mundial (1939-1945) que, asociado a políticas Keynesianas, consiguió mantenerse intacto hasta comienzo de la década de 1970. A partir de entonces y como consecuencia de diversos factores el modelo fordista-keynesiano comenzó a manifestar señales de agotamiento.

<sup>11</sup> Fernando Dorado, “Las cinco razones por las que Donald Trump ganará las elecciones”, *El Periódico*, 22 de julio de 2016, edición global [<https://www.elperiodico.com/es/internacional/20160725/razones-donald-trump-ganara-elecciones-estados-unidos-segun-michael-moore-5288426>]. Consultado el 15 de octubre de 2019.

<sup>12</sup> Alejandro Dabat, “Capitalismo actual, crisis y cambio geopolítico global”, *Economía UNAM*, vol.12, núm. 36, México, septiembre-diciembre de 2015, p. 21.

<sup>13</sup> Fernando Dorado, “El triunfo de Trump”, *América Latina en Movimiento*, ALAINET [<https://www.alainet.org/es/articulo/18170416> de noviembre de 2016]. Consultado el 12 de noviembre de 2019.



Esto ha sido un fenómeno mundial, sobre todo en Estados Unidos. Si hasta el 2010 la productividad del trabajo crecía a razón de 2.5% anual, desde entonces y hasta 2017 sólo lo hizo 0.6 % anual.<sup>14</sup>

Sin embargo, “podría decirse que la nueva conformación espacial del mundo denominada globalización, no sólo favoreció el desarrollo acelerado de nuevas tecnologías a nivel mundial, sino también a los países en desarrollo que supieron utilizar políticas adecuadas de activismo estatal y aprendizaje tecnológico en las nuevas condiciones internacionales”,<sup>15</sup> como es el caso de China y Corea del Sur.

China a su vez, prosigue con su exitoso desarrollo económico y comercial, pero con la llegada del presidente Xi Jing Pin en 2012, se formula una nueva estrategia y concepto del desarrollo chino que en 2013 lleva al anuncio de la Iniciativa de la Nueva Ruta de la Seda y en 2015 surge el proyecto industrial denominado *Made in China 2025*, elaborado por el Consejo de Estado del país como una herramienta para consolidar a China en el camino de la alta industrialización.

Con la revolución microelectrónica y la invención del microprocesador en noviembre de 1971, “se posibilitó un crecimiento industrial muy rápido, primero en la industria bélica estadounidense, luego en la electrónica de consumo, con fuerte participación japonesa y finalmente en la naciente industria de la computación de Estados Unidos, donde pasó a ser desde la década de 1980 la base tecno económica de la producción mundial”.<sup>16</sup>

Asimismo, Alejandro Dabat plantea que: “la computadora significó el impulso más gradual de la automatización de la producción y transformó a la mayor parte de los sectores económicos y a la organización del trabajo. Surge así la sociedad de la información y la Economía del Conocimiento”.<sup>17</sup>

El nuevo complejo productivo es denominado por Dabat y Ordóñez como “sector electrónico-informático”, compuesto por bienes tangibles (infraestructura, equipo electrónico y bienes operados por ese tipo de equipo) e intangibles como el software y las telecomunicaciones estructuradas en torno de la computadora”.<sup>18</sup>

<sup>14</sup> Lucita, E. ¿Nos acercamos a una nueva crisis financiera global? *Rebelión* [https://www.rebelion.org/noticia.php?id=253393]. Consultado el 20 de octubre de 2019.

<sup>15</sup> Alejandro Dabat Labatrusse, “Capitalismo actual, crisis y cambio geopolítico global”, *Economía UNAM*, vol. 12, núm. 36, México, 2015, p. 63.

<sup>16</sup> *Ibid.*, pp. 63-64.

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 64.

<sup>18</sup> *Idem.*

Se flexibilizó así la producción, y “surgió un nuevo tipo de empresa transnacional, tipo red, de competencia sistémica entre empresas y naciones, de cadenas productivas globales”.<sup>19</sup>

De igual manera, la revolución informática transformó el sistema de operaciones bancarias a partir de las transferencias electrónicas, cajeros automáticos e ingeniería financiera y la economía del conocimiento generó una oleada de desarrollo económico mundial. Pero hubo dos lógicas diferentes de desarrollo tecnológico:

La de los países desarrollados encabezados por Estados Unidos “de innovación de punta por empresas transnacionales muy innovadoras, sistemas científico-educativos nacionales de muy alto nivel y apoyo gubernamental en búsqueda de rentas tecnológicas (plusvalías extraordinarias) crecientemente orientadas a la inversión directa con fines de exportación a países de bajos costos laborales unitarios”.<sup>20</sup>

La segunda lógica, desarrollada por los países atrasados, arriba mencionados, “más dinámicos con gobiernos desarrollistas activos” (a diferencia de los que se sometieron pasivamente a los imperativos del gran capital transnacional) que privilegiaron la educación masiva y la movilización productiva de la población para el aprendizaje social”.<sup>21</sup>

Sin embargo,

(...) en los países neoliberales desarrollados que encabezan la innovación de punta, el ritmo de los avances de la revolución informática y sus derivaciones científico-técnicas más radicales fue afectado fuertemente por la gran crisis internacional que padecieron para diluirse en gran medida en cuestiones menores de la electrónica de consumo (sofisticación de teléfonos celulares y *gadgets*, juegos electrónicos u objetos suntuarios en general), de equipos médicos muy caros inaccesibles para la gran mayoría de la población o de equipamiento militar y de espionaje.<sup>22</sup>

Alejandro Dabat concluye:

En los países menos desarrollados y más basados en el aprendizaje tecnológico como China, Corea del Sur o (aun la Rusia del siglo XXI en casos muy específicos), que ten-

<sup>19</sup> *Ibid.*, p. 65.

<sup>20</sup> *Idem.*

<sup>21</sup> *Idem.*

<sup>22</sup> Alejandro Dabat Latrubesse y Paulo Humberto Leal Villegas, “Ascenso y declive de Estados Unidos en la hegemonía mundial”, *Problemas del desarrollo*, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, vol. 50, núm. 199, 2019, p. 22.

dieron a acercarse o en algunos casos a nivelarse o a adelantarse, sobre todo en las tecnologías básicas que apuntan a ser el sustento en la próxima revolución tecnológica, la denominada computación cuántica, las redes comunicacionales de quinta generación, la energía nuclear limpia, segura y no bélica, a base de torio o hidrógeno, los ferrocarriles de alta tecnología (de levitación magnética que pueden circular a más de 1000 km/hora o nuevos materiales como el grafeno y el torio (base de una nueva tecnología nuclear limpia y para usos civiles).<sup>23</sup>

De esta manera, los países más poblados del mundo y de más rápida industrialización y modernización como China e India, “seguirán caminos distintos sin salirse de la globalización, al lograr preservar Estados nacionales fuertes, impulsores del desarrollo económico y social, la industrialización y modernización de sus economías o la preservación de sus mercados internos”.<sup>24</sup>

Por lo que, “los países de ‘activismo estatal desarrollista’ crecieron muy por encima de los logros de la innovación de punta estadounidense carcomida por el derroche, la especulación o el gasto militar improductivo”.<sup>25</sup> De este modo, China y los países asiáticos como Corea del Sur y Taiwan crecieron mucho más.

## El declive de Estados Unidos

En Estados Unidos se ha abandonado el modelo del Estado de bienestar que fue creado por el presidente Franklin Delano Roosevelt en 1933 para paliar los efectos de la Gran Depresión del 1929-1933, creando una amplia clase media, modelo que empezó a cambiar con el presidente Ronald Reagan en 1981.

A este respecto, Joseph Stiglitz, economista estadounidense plantea que “gran parte de la desigualdad de Estados Unidos es consecuencia de las distorsiones del mercado, con unos incentivos dirigidos no a crear nueva riqueza, sino a arrebatársela a los demás”.<sup>26</sup>

Ahondando en el declive de la economía estadounidense, las causas de la crisis financiera de 2008 tienen un origen anterior, durante las dos administraciones de Ronald Reagan (1980-1989), porque éste redujo el papel del gobierno federal en la economía. Antes de 1980, fecha de su llegada al poder, las administraciones

<sup>23</sup> *Ibid.*, p. 26.

<sup>24</sup> Alejandro Dabat, *Capitalismo actual*, op. cit., p. 71.

<sup>25</sup> *Ibid.*, pp. 87-88.

<sup>26</sup> Joseph Stiglitz, *El oprecio de la desigualdad*, México, Taurus, 2012, p. 54.

republicanas siempre habían sido conservadoras en materia fiscal, nunca gastaban más de lo que se recaudaba en impuestos, pero Reagan disminuyó los impuestos sin reducir los gastos del gobierno federal y debido a esto, se acumuló un gran déficit fiscal. El argumento consistía en que el recorte de impuestos aumentaría las inversiones privadas, lo que expandiría la base gravable para recaudar los impuestos necesarios y equilibrar así el presupuesto. La administración Reagan también disminuyó el papel del gobierno en la economía al reducir impuestos y al desregular los mercados, so pretexto de que la supervisión estatal imponía a los mercados una burocracia ineficiente, que por sí solos podían autorregularse.<sup>27</sup>

La administración Clinton (1993-2000) recurrió nuevamente al alza de impuestos y continuó con las políticas de desregulación de los mercados financieros y llevó a cabo una serie de prácticas financieras que se constituyeron también en las causas directas de la actual crisis, consistentes en la eliminación de leyes que prohibían la interacción de marcas comerciales con la banca de inversión y la prestación de servicios de seguros. También le quitó autoridad a la Comisión de Comercio de Futuros de Materias Primas para regular el mercado de derivados.

La siguiente administración republicana, la de George W. Bush, no sólo continuó con la desregulación financiera, sino que, además, regresó a la misma política fiscal de hacer recortes impositivos y realizar gastos irresponsablemente y en exceso. De esta manera, la suma de toda la deuda nacional acumulada hasta el momento en que Bush terminó su segunda administración fue de 10.638.331.208.924.31 dólares (19 de enero de 2009) Así, la suma de toda la deuda nacional acumulada hasta el segundo periodo de George Bush, fue de más de 10.5 trillones de dólares el día 19 de enero de 2009.<sup>28</sup>

Se debe anotar que la deuda estadounidense se mantuvo en un nivel constantemente bajo desde finales de la Segunda Guerra Mundial hasta 1983, lo que significa que con la administración Reagan (1981-1989) empezó a aumentar la deuda. Por lo tanto, “el gobierno estadounidense practicó el gasto deficitario ayudado por las instituciones financieras y el gobierno les asignó la tarea de estimular la economía. Hubo un consumo mayor que la producción y se empezó a hacer uso del crédito. La deuda familiar aumentó casi al triple en 2008 comparada con la suma de 1974”.<sup>29</sup>

<sup>27</sup> Osvaldo Gutiérrez, “La crisis de EE.UU. y el futuro del dólar”, *Perspectivas*, año 14, núm. 28, segundo semestre de 2011, Cochabamba, p. 119.

<sup>28</sup> *Ibid.*, p. 120.

<sup>29</sup> *Idem.*

Así, “entre 1980 y 2008 se acumuló un déficit comercial total de más de 8 trillones de dólares. Entre 1960 y 1979 el déficit sumaba alrededor de 44 billones. Es evidente que el déficit comercial del gobierno estadounidense aumentó drásticamente desde 1980”.<sup>30</sup> Desde este año, Estados Unidos aumentó su déficit comercial, que hubiera sido imposible de contrarrestar sin el superávit equivalente en cuenta de capitales debido a la venta de bonos realizada por el gobierno estadounidense para pagar su déficit presupuestal. Estos bonos los compraron países asiáticos como Japón (por 580 mil millones de dólares) y China (por 390 mil millones de dólares) según datos del 2007.<sup>31</sup> “El resultado de esta situación es una terrible paradoja: por un lado, consumo excesivo en Estados Unidos, financiado mediante endeudamiento y, por el otro, la inhibición del consumo, incluso de productos básicos en los países en desarrollo en Asia, debido a su excesiva tasa de ahorro. Los desequilibrios inherentes en esta situación constituyen la causa última de la crisis de 2008”.<sup>32</sup>

La abolición de la regulación en las actividades financieras dio origen a una carrera especulativa sin frenos en el sector financiero. Así, el colapso financiero estaba estrechamente vinculado con el crecimiento sin control de operaciones especulativas muy planeadas. Por lo que, la competencia mundial por apoderarse de las riquezas por medio de la manipulación financiera es la fuerza motriz fundamental de esta crisis.<sup>33</sup>

Así, lo que Estados Unidos experimentó durante los últimos años es lo contrario de la teoría económica del goteo: “las riquezas que se han acumulado en lo más alto se han producido a expensas de los de más abajo”.<sup>34</sup> La reducción de la demanda por falta de estímulos al alza salarial hace prever un estancamiento estructural de largo plazo.<sup>35</sup>

Las políticas de Donald Trump como recorte de impuestos a los consorcios, incidieron en la repatriación de capitales de 7 billones de dólares, de los cuales, una parte fue a Wall Street y otra a inversiones productivas. Esto permitió que el producto interno bruto (PIB) de Estados Unidos creciera en 3.5% en 2018, con una mayor ocupación laboral y un aumento del salario real de 3.2%, una inflación de 1.8% y

---

<sup>30</sup> *Idem.*

<sup>31</sup> *Ibid.*, p. 121.

<sup>32</sup> *Ibid.*, p. 122.

<sup>33</sup> *Idem.*

<sup>34</sup> Joseph Stiglitz, *El precio de la desigualdad*, *op. cit.*, p. 60.

<sup>35</sup> Julio Gambina, “El contexto de la economía mundial exacerba la ofensiva del capital” [<https://www.alainet.org/es/articulo/202640>]. Consultado el 20 de noviembre de 2019.

una recuperación de la productividad del 2.5% y una inflación de 1.6%. Sin embargo, estas acciones no han corregido los problemas estructurales de la economía estadounidense, “ya que la estrategia de crecimiento hacia afuera como sostén del desarrollo comienza a manifestar debilidades [ya que] crea desequilibrios acumulativos, acaso insostenibles entre las balanzas de pago de los países. Aun economías tan sólidas como la de Estados Unidos resienten déficits que oscilan entre 500 y 700 miles de millones de dólares anuales”.<sup>36</sup>

A esto se deben las acusaciones de Donald Trump contra China y México, que tienen un superávit comercial con esta nación, no obstante, los beneficiarios de este déficit son los dueños de las transnacionales que invierten en China y en México debido a los bajos salarios que les pagan a los trabajadores de estos países.

Paradójicamente, este déficit de la balanza comercial de Estados Unidos, lo ha hecho la economía más endeudada del mundo y que adolezca además de creación de empleos, ya que las compañías transnacionales prefieren emplear la fuerza de trabajo más barata de otros países.

Pero a largo plazo, el nuevo régimen socio institucional también afectará gravemente a los países desarrollados y a Estados Unidos en particular. La conjunción del debilitamiento de los Estados nacionales, la globalización financiera y la polarización social regresiva, dieron lugar al enriquecimiento y consumo desmedido de la cúpula superior de la sociedad, “alentando la evasión fiscal hacia los paraísos fiscales, el curso cada vez más especulativo del sistema financiero, la inversión productiva a corto plazo, el incremento gigantesco del endeudamiento y las peores formas del individualismo y las conductas antisociales”.<sup>37</sup>

El resultado final se traduce en dos nuevos fenómenos que constituyen el aspecto central del proceso de financiarización, denominado Sistema Bancario en la sombra de Estados Unidos, consistente en la total falta de regulación y supervisión pública, que supera a la banca comercial regulada en volumen de transacciones desde 2004. Esto desvió la función primordial del crédito como factor de canalización del capital dinero temporalmente ocioso a la producción. Y el atesoramiento clandestino ilícito como fuga de capital, de enormes sumas de dinero hacia los llamados paraísos fiscales, para evasión fiscal o lavado de dinero a nivel internacional. “Este hecho sustrae enormes recursos no sólo al control público y al uso productivo y social de los mismos, sino que es en sí mismo un hecho delictivo

<sup>36</sup> David Ibarra, “Paradigmas económicos corroídos”, *Economía UNAM*, vol. 14, núm. 41, 2017, pp. 3-21.

<sup>37</sup> Alejandro Dabat Labatrousse, *Capitalismo...*, op. cit, p. 71.

del que son beneficiarios o cómplices los dirigentes, ideólogos o instituciones del neoliberalismo”.<sup>38</sup>

La Banca en la sombra condujo a la crisis de 2008, “pero también al mayor debilitamiento de la competitividad productiva y la superioridad tecnológica de Estados Unidos o a la incapacidad fiscal para atender los gastos públicos de salud, educación o seguridad social en general”.<sup>39</sup>

Así, la medida neoliberal de bajar impuestos a los empresarios ha resultado en Estados Unidos en una baja del gasto público para necesidades sociales. “Ahí reside la razón estructural de la menguada inversión pública, del rezago en los derechos sociales y del recorte reciente de los gastos gubernamentales para enfrentar desajustes con el exterior”.<sup>40</sup>

En cuanto al empleo, la globalización rompió el equilibrio entre demanda y oferta de empleos en el mundo. “En esencia, sin embargo, lo que más ha contado hasta ahora son los masivos desplazamientos geográficos de la actividad productiva”.<sup>41</sup> La producción manufacturera se ha desplazado principalmente a China de 1990 a 2018 con un 5.9% de participación, mientras que las economías desarrolladas tienen una participación de 2.8%. Como resultado, Estados Unidos se ha convertido básicamente en un país de servicios; su participación en el sector manufacturero mundial cayó de 23.8% a 11.8% entre 1970 y 2015.<sup>42</sup>

## El ascenso de China

En 1971 el presidente Nixon se esforzó en establecer nuevas relaciones con China, con el objetivo de explotar la división sino-soviética<sup>43</sup> que databa de 1957 e hizo el anuncio, en julio de 1971, de que su consejero de Seguridad Nacional, Henry Kissinger había visitado secretamente Pekín y alcanzó un acuerdo por el cual, Nixon visitaría China. El movimiento hacia la reconciliación que señalaría el fin de la política de contención hacia este país permitió su ingreso a la ONU a pesar de la oposición de

<sup>38</sup> *Ibid.*, p. 72.

<sup>39</sup> Alejandro Dabat Latrubesse y Paulo Humberto Leal Villegas, “Ascenso y declive de Estados Unidos en la hegemonía mundial”..., *op. cit.*, p. 25.

<sup>40</sup> David Ibarra, “Paradigmas corroídos”..., *op. cit.*, p. 12.

<sup>41</sup> *Idem.*

<sup>42</sup> *Idem.*

<sup>43</sup> El rompimiento de relaciones entre China y la Unión Soviética ocurrió a finales de la década de 1950 debido a diferencias entre ambos países con respecto a su relación con Occidente.

Estados Unidos de expulsar a Taiwan. Después de la muerte de Mao Tse Tung en septiembre 8 de 1976, su sucesor, Deng Xiao Ping combatió a la “Banda de los Cuatro”, liderada por la viuda de Mao Tse Tung que se oponía a las reformas de mercado.<sup>44</sup>

Actualmente, extrapolando el crecimiento pasado del PIB del tamaño de la economía china hacia el futuro, se puede observar que éste sobrepasó al de Estados Unidos entre 2012 y 2017, y en 2025 China será la potencia económica más grande del mundo en casi todos los índices.<sup>45</sup> Estas extrapolaciones están apoyadas por dos consideraciones:

1. Los patrones de crecimiento de China en los últimos 35 años, desde el comienzo de las reformas económicas.
2. Descomponiendo el crecimiento del PIB de China en crecimiento de la productividad del trabajo y otras variables, la información disponible acerca de la cantidad y calidad de la fuerza de trabajo hacia 2025, y a varios años después, permite inferir acerca del futuro crecimiento del producto interno bruto.

La sola demografía de China sugiere un continuado crecimiento económico. Este rápido crecimiento desde el inicio de las reformas económicas de 1978 es innegable, con un promedio anual del PIB de 9.37%. Su participación en el crecimiento global de 1995 a 2002 ha sido estimada en 25%, comparado al 20% de Estados Unidos.

El PIB per cápita en China aumentó de 1980 a 2011 en más de 9 veces que el de América Latina y el Caribe en su conjunto e incluso más de 12 veces que el de países como México.<sup>46</sup>

La estrategia de desarrollo de China ha sido sistemática e integral comprendiendo los diferentes aspectos: el fiscal, de competitividad, tipo de cambio, crecimiento, empleo y desarrollo industrial con estrategias de largo plazo y con evaluaciones y mecanismos de mercado.

La estrategia china ha desarrollado un alto grado de competencia entre las empresas públicas y entre éstas y las privadas. En lo que respecta al sector privado, el

<sup>44</sup> Infoplease Search, “President Nixon’s visit to China establishes new relations”, Washington, 1971.

<sup>45</sup> Carsten, A. Holz, “China’s Economic Growth 1978-2005: What we know today about China’s economic growth tomorrow”, Social Science Division, Hong Kong University of Science and Technology, 2015.

<sup>46</sup> Enrique Dussel, “La economía China desde la crisis internacional en 2008: estrategias, políticas y tendencias”, *Economía UNAM*, vol.10, núm. 28, México, 2013, p. 55.



gobierno central lo mantiene en estricta supervisión y lo promueve por medio de incentivos. En la toma de decisiones de las empresas se encuentran al mando profesionales en ingeniería con un alto grado de pragmatismo y flexibilidad. El gobierno central chino se ha concentrado en realizar enormes esfuerzos para el desarrollo tecnológico con políticas de largo plazo y grandes presupuestos para su desarrollo en el sector público. Para este fin existe un alto grado de investigación y desarrollo de las empresas chinas.

En 2009 la integración de China al mercado mundial cambió cualitativamente ya que se convirtió en el primer exportador, debido a sus crecientes tasas de exportaciones desde las reformas de 1978. Sin embargo, en el componente del PIB chino, el sector exportador a lo largo del siglo XXI ha disminuido significativamente, ya que su participación en el crecimiento del PIB de 2000 a 2004 fue disminuyendo y de 2005 a 2011 fue negativa y esta situación es ahora muy diferente a la de los años de 1978 a 2000, cuando la economía china se centraba básicamente en el sector exportador.

Ahora, el consumo y el capital son las principales fuentes que contribuyen al crecimiento del PIB chino. Esto significa que China ya estaba realizando una serie de cambios estructurales antes de la crisis de 2008.

Cuando se desencadena esta crisis mundial, el gobierno chino lleva a cabo una serie de mecanismos económicos denominados anticíclicos que se vieron reflejados en un aumento del déficit fiscal: de un superávit durante 2006-2008 a un déficit con niveles superiores al 2% del producto interno bruto.<sup>47</sup>

Ante el peligro de aumento de la inflación, la Banca Central China incrementó las tasas de interés y las reservas, además de que el yuan ya no se siguió apreciando, lo que tiene como consecuencia que Estados Unidos critique la política económica de China, porque le ha exigido que revalore su moneda.<sup>48</sup>

Además, en 2009 los préstamos bancarios aumentaron en 34%, canalizados para sectores como el automotriz, el de bienes raíces, y con facilidades para poder incrementar la demanda interna.<sup>49</sup>

El instrumento anticíclico más importante que utilizó el gobierno central chino fue un paquete de inversiones en 2009-2010, que representó alrededor de 6.5 del

---

<sup>47</sup> *Idem.*

<sup>48</sup> Friedrich Sell, "El régimen cambiario en China: un ejemplo para estudiar nuevas políticas de tipo de cambio en los países emergentes de Asia", *Revista de Economía Mundial*, España, Sociedad de Economía Mundial, núm. 21, 2009, pp. 227-249.

<sup>49</sup> *Idem.*

PIB y que se invirtió en construcción de infraestructura (sistemas ferroviarios, autopistas, aeropuertos y electricidad, vivienda social, infraestructura rural e innovación, programas de seguridad social y la reforma del sistema de salud).<sup>50</sup>

Esta cantidad consistente en 600 mil millones de dólares fueron financiados en casi 30% por el gobierno central, gobiernos locales (15%) y empresas públicas (55%).<sup>51</sup> Estas medidas se dieron en el marco de un cambio estructural que inició en 2005.

En 2009, durante la crisis mundial, el gobierno central aumentó sus políticas para apoyar a diez sectores más: petroquímica, textiles, electrónica, automotriz, tecnologías de la información, logística y mecanismos de fomento para agricultores y la compra de autos compactos de nueva generación.

Todos estos cambios constituyen una reforma estructural que el sector público chino está llevando a cabo desde 2005 y fueron programados en el 12 Plan Quinquenal (2011–2015).<sup>52</sup> En este congreso se acordó que la economía realizara un rápido proceso de orientación hacia el mercado interno, cambiando la anterior prioridad de producción para la exportación. La orientación hacia el consumo interno tenía también como objetivo disminuir el superávit en cuenta corriente. Durante el quinquenio, el PIB aumentó 7% anual y se crearon 45 millones de nuevos empleos.

El quinquenio tenía como metas también el mejoramiento de la urbanización en 4% y el aumento del sistema de pensiones de la población urbana de 257 a 357 millones de habitantes en el periodo 2010–2015.

Y en lo que aquí concierne, una meta fue aumentar el nivel tecnológico y de innovación del aparato productivo chino con el objetivo de superar la producción de productos y procesos de bajo valor agregado y de ensamble, por medio de la creación de marcas propias y la competencia en mercados internacionales con tecnologías y productos innovadores en sectores como telecomunicaciones, electrónica, autopartes y el sector automotriz.

Debido a estos objetivos, en la práctica el indicador de investigación y desarrollo en el componente del PIB aumentó de 1.75 % en 2010 a 2.2% en 2015, plasmándose así el cambio estructural planeado.<sup>53</sup>

<sup>50</sup> *Idem.*

<sup>51</sup> Enrique Dussel, “La economía China desde”..., *op. cit.*

<sup>52</sup> El XII Plan Quinquenal de la República Popular China, Oficina Económica y Comercial de la Embajada de España en Shanghái, abril de 2011 [<http://www.proglocode.unam.mx/sites/proglocode.unam.mx/files/%C3%BAltimo%20plan%20quinquenal%20China.pdf>].

<sup>53</sup> *Idem.*

El ritmo de crecimiento del PIB ha disminuido con respecto al periodo 1978-2010, estimando un crecimiento promedio anual de 7.8% para 2011-2015 y 6.7% para 2016-2020.<sup>54</sup>

Dussel afirma que:

La crisis internacional iniciada en 2007, desde esta perspectiva, presenta grandes retos y oportunidades a la socioeconomía china. A diferencia de otras economías, su alta productividad y tasa de ahorro permiten asumir en forma realista para su población que el nivel de consumo se incrementará en forma rápida y significativa en el mediano plazo.<sup>55</sup>

Esta nueva situación sustituye a las altas tasas de ahorro y disminución en el consumo que fueron parte de un modelo de acumulación basado en una alta tasa de explotación y enormes carencias durante décadas de la mayoría de la población.

Así, desde que Xi Jin Ping llega al poder en 2012-2013 y dentro de la formulación de una nueva estrategia y visión del desarrollo chino consistente en una segunda reforma y apertura a lo largo de 2013 lanza una nueva estrategia denominada la Nueva Ruta de la Seda o el BRI (Belt and Road Initiative) que es una iniciativa de expansión a nivel internacional.<sup>56</sup>

Por lo tanto, China puede convertirse en una potencia global bajo el liderazgo del presidente Xi Jing Pin. Un pronóstico optimista sería que los 10 años de su administración (2013-2022) constituiría el periodo de transición del ascenso de China que se espera que llegue a buen término y que China se convierta en una potencia regionalmente dominante e influyente a nivel mundial, al menos en algunas áreas importantes de la política mundial. “Sin embargo, para realizar su proyecto global, el presidente chino y su equipo deben formular un conjunto relativamente coherente de estrategias exteriores o incluso una gran estrategia para expandir de manera constante la influencia y el alcance del poder chino”.<sup>57</sup>

En 2015 Xi Jing Pin lanza el programa económico denominado Made in China 2025, “anunciado por el Consejo de Estado como una herramienta para consolidar a China en el camino de la alta industrialización”.<sup>58</sup>

<sup>54</sup> *Idem.*

<sup>55</sup> *Ibid.*, p. 58.

<sup>56</sup> Xi Jing Pin, *La Gobernación y administración de China*, Pekín, Ediciones en Lenguas Extranjeras, 2014.

<sup>57</sup> Yan Jemian, “China’s ‘New Diplomacy’ under the Xi Jinping administration”, *China Quarterly of International Strategic Studies*, abril 2015, vol. 1, núm. 1, pp. 1-17.

<sup>58</sup> Arturo Oropeza García, *China-BRI El Nuevo Camino de la Seda. Consideraciones generales desde la Segunda Reforma y Apertura china*, México, 2015, UNAM, p. 132.

En 2016 China promulga su 13 Plan Quinquenal en Innovación Científica y Tecnológica a partir del cual acompaña 15 programas preferentes en innovación científica y tecnológica. En el mismo año aparece el Plan de Implementación de Tres Años de Inteligencia Artificial e Internet Plus.

El plan Made in China 2025 “constituye un nuevo paradigma que desdobra y acompaña la estrategia de su Segunda Reforma y Apertura hacia el Oeste, que junto con su reforma constitucional forman el triángulo estratégico hacia su éxito y dominio geopolítico y geoeconómico a 2049”.<sup>59</sup>

### **Perspectivas para México**

En estas nuevas condiciones internacionales y nacionales con la presidencia de López Obrador, México tiene la oportunidad de reestructurar su economía por medio del abandono del modelo neoliberal y la reconstrucción de su industria.

Un primer paso es el rescate petrolero que se está llevando a cabo, ya que la experiencia histórica demuestra que el país se industrializó y modernizó a partir de la nacionalización petrolera de 1938. Asimismo, la proyectada construcción de la refinería Dos Bocas permitirá, de ser construida, producir gasolina y ya no comprarla a Estados Unidos, superando la condición de mono exportador de crudo.

También tiene la oportunidad de elevar su desarrollo tecnológico emulando el desarrollo de la India y China, países que estaban mucho más atrasados, cuando México ya había alcanzado un alto grado de industrialización por medio de las estrategias de sustitución de importaciones y del desarrollo estabilizador.

Otro aspecto importante es fortalecer al sector público para que pueda desarrollar la infraestructura del país, la educación y los servicios de salud.

Sin embargo:

A un año de haber iniciado el gobierno encabezado por Andrés Manuel López Obrador, hay, en el balance general, varios saldos positivos que no pueden ignorarse a la hora de reflexionar sobre lo que se ha hecho a contracorriente de las estructuras y los protagonistas de un poder económico y político que, pese a haber sido derrotado en las urnas el 1 de julio de 2018, no sólo no ha desaparecido del escenario, sino que permanece activo en todas las esferas del quehacer nacional y mantiene una presencia

---

<sup>59</sup> *Idem.*

innegable en las corporaciones más importantes que controlan los medios de comunicación nacional.<sup>60</sup>

En este nuevo tratado resalta la guerra comercial de Trump contra China, ya que el capítulo 32 del T-MEC impide que los países miembros tengan relaciones comerciales con economías de no mercado, con lo cual se hace una velada referencia a China. Pero,

(...) una característica particular de México es que, pese a no haber firmado tratado de libre comercio con China, el comercio entre ambos países ha crecido a pasos acelerados. De hecho, a pesar de que el comercio de México todavía está fuertemente concentrado con Estados Unidos, China ha pasado a convertirse en el segundo proveedor.<sup>61</sup>

Así, este capítulo obliga a los miembros a poner en examen cualquier acuerdo con un país considerado como no economía de mercado y se revisará por los otros miembros 30 días antes de su firma, para que éstos consideren si perjudica sus intereses.

Pero, “no toma en cuenta que se firmó para beneficio de las transnacionales estadounidenses y en perjuicio de la industria y agro mexicanos; la consecuencia ha sido la migración masiva del campo mexicano hacia Estados Unidos a partir de entonces”.<sup>62</sup>

El 17 de julio de 2017, el gobierno de Donald Trump dio a conocer los objetivos que buscaba conseguir con la renegociación del TLCAN. La Oficina del Representante Comercial encabezada por Robert Lighthizer publicó un documento de 18 cuartillas con los temas que pretendía discutir con los gobiernos de México y Canadá: *Summary of Objectives for the NAFTA renegotiation*, éste contiene los objetivos para la modificación del marco institucional y el comercio de bienes y servicios entre los tres países. Entre ellos se encuentra “el reducir déficit comercial de Estados Unidos, que tiene una balanza comercial deficitaria con México en bienes que para el año 2016 alcanzó los -70,527 millones de dólares (mdd), pero también tiene una balanza superavitaria en servicios por 7,576 mdd para el mismo año”.<sup>63</sup>

<sup>60</sup> Carlos Herrera de la Fuente, “La arriesgada apuesta de López Obrador”, *Aristegui Noticias*, 7 de diciembre de 2019 [https://aristeguinoticias.com/0712/mexico/la-arriesgada-apuesta-de-lopez-obrador-articulo/]. Consultado el 20 de diciembre de 2019.

<sup>61</sup> Julián Arévalo, “La inserción comercial de China en Latinoamérica”, *Investigación Económica*, Facultad de Economía-UNAM, 2019, pp. 137-167.

<sup>62</sup> *Idem*.

<sup>63</sup> Gabriel Bagundo, “¿Cuánto más quiere Trump en la renegociación del TLCAN?”, *La Izquierda Diario*, 19 de julio de 2017.

Pese a los aparentes números rojos, los principales beneficiarios de este comercio son las propias empresas de capital estadounidense y las transnacionales que se asentaron en México desde los años noventa cuya producción está orientada a la exportación. Llegaron aquí aprovechando los bajísimos costos de mano de obra y todos los beneficios que les dio el TLCAN.<sup>64</sup>

Otro objetivo es el tema energético: “continuar la apertura del mercado de energía para acrecentar este sector industrial de importante crecimiento en Estados Unidos a costa de los recursos naturales en nuestro país”.<sup>65</sup> Afortunadamente, el gobierno de López Obrador manifestó la voluntad política de detener este proceso.

Otro objetivo plantea que el acuerdo que resulte de la renegociación debe “eliminar barreras a las exportaciones estadounidenses” mediante la “eliminación de subsidios injustos, prácticas que distorsionan el mercado por parte de empresas estatales y onerosas restricciones de propiedad intelectual”.<sup>66</sup> También se desea “eliminar las barreras a la industria alimentaria de Estados Unidos, la cual es uno de los subsectores industriales que ha tenido de las mejores tasas de crecimiento desde los años noventa y que requiere de nuevos mercados”.<sup>67</sup>

Estados Unidos, además eliminó el Capítulo 19, el cual rige sobre las controversias comerciales entre las partes. Este capítulo preveía la posibilidad de recurrir a tribunales internacionales, por lo que es posible que pretendan dejar a las partes solamente con su débil capacidad de negociación. Exige también nuevas reglas anticorrupción por parte de los gobiernos y modificaciones a las normas ambientales. “De forma inédita, entre los objetivos, se encuentra la injerencia sobre la política macroeconómica de los socios. Trump pretende establecer medidas para evitar que la modificación de los tipos de cambio, por ejemplo entre el peso y el dólar, otorguen ‘ventajas injustas’ al comercio”.<sup>68</sup>

Todo esto significa que el T-MEC, dejará a México en una posición más débil, “por lo que se tuvieron que hacer concesiones importantes en puntos en los cuales, en un principio el país no estaba dispuesto a ceder, particularmente en la industria

---

<sup>64</sup> *Idem.*

<sup>65</sup> *Idem.*

<sup>66</sup> Agencia EFE, “EEUU da a conocer sus objetivos en la renegociación del NAFTA”, *Expansión*, 2017.

<sup>67</sup> Gabriel Bagundo, ¿Cuánto más quiere Trump en la renegociación del TLCAN?”..., *op. cit.*

<sup>68</sup> *Ibidem.*

automotriz, en la que las nuevas reglas beneficiarán más a la producción de Estados Unidos y Canadá”.<sup>69</sup>

## **Conclusión**

La tarea no es fácil, pero después de casi cuatro décadas de neoliberalismo, y de los constantes ataques de la oposición para no abandonar este paradigma económico, se han dado pasos para que el Estado vuelva a tener injerencia en la planeación industrial, de salud y de combate a la corrupción.

Sin embargo, es indispensable la continuación del libre comercio con Estados Unidos, que de interrumpirse bruscamente crearía un enorme problema económico, ya que 80% de las exportaciones mexicanas van a ese país.

No obstante, se debe plantear como tarea de gobierno la diversificación de los vínculos económicos del país y no dirigirlos solamente hacia Estados Unidos.

---

<sup>69</sup> Alma de los Ángeles Ríos Ruiz, “Diferencia entre el TLCAN y el T-MEC y sus posibles impactos para México”, *Perfiles de las Ciencias Sociales*, México, UJAT, 7(13), 2019, pp. 1-20.





## COMUNICACIÓN Y OPINIÓN



# 2019: el empoderamiento de las iglesias evangélicas a partir de los medios de comunicación y el debilitamiento del Estado laico en México

*Javier Esteinou Madrid*

## **Introducción**

DURANTE LA CAMPAÑA ELECTORAL PARA LA ELECCIÓN FEDERAL DE 2018, Andrés Manuel López Obrador (AMLO), pragmáticamente optó por obtener todos los apoyos políticos de cualquier sector que estuviera dispuesto a participar en su proyecto de transformación de México. Dentro de dicha política proselitista, “atrapa todo”, aceptó el respaldo que ofrecieron las iglesias, especialmente evangélicas, para impulsar su programa electoral.

Una vez alcanzada la victoria el 1 de julio de 2018, se vio obligado a pagar el precio que representó dicha alianza de poder establecida para continuar con esos refuerzos ideológico-políticos. Debido a ello, prometió entregar a los sectores evangélicos medios de comunicación electrónicos como radio y televisión, con objeto de que realizaran sus actividades “evangelizadoras”. Dicha estrategia de gobernabilidad atenta contra las bases del Estado laico y lo debilita, pues permitirá que los grupos religiosos desempeñen intensamente un rol político-ideológico-desarrollista creciente en el *espacio público mediático*, contraviniendo la Constitución Política mexicana.

Por ello, con el fin de examinar dicha realidad político-cultural contemporánea, metodológicamente adoptaremos el análisis coyuntural de la realidad social y, mediante ello, exploraremos el acercamiento político de AMLO hacia las iglesias evangélicas, su ofrecimiento de medios de comunicación radiofónicos, el impacto sobre la estructura del Estado laico mexicano, las diversas reacciones de la sociedad,

la manifestación del antijuarismo de AMLO, las consecuencias para el país, y finalmente, la rectificación del Poder Ejecutivo.

### **La alianza de Morena con las iglesias evangélicas**

Después de la rotunda victoria electoral alcanzada por la coalición Juntos Haremos Historia en los comicios del 1 de julio de 2018, el nuevo proyecto de gobierno instaurado por el presidente Andrés Manuel López Obrador y por el frente político de Morena, apostó por realizar un cambio estructural de enormes dimensiones que diera origen a la Cuarta Transformación (4T) histórica del país. Una de las dinámicas de esta mudanza estructural se caracterizó por romper con el pasado anulando políticas públicas e instituciones que requirieron de intenso trabajo de los poderes públicos y de la sociedad durante más de 160 años para construir una nación republicana.

Dentro de este nuevo contexto político uno de los cambios más importantes fue dar un giro sustancial en la gobernanza institucional para modificar la relación simbiótica tradicional que mantenía el Estado mexicano desde el siglo XIX con los sectores clericales, al separar la relación entre el Estado y la iglesia. Para ello, de forma disfrazada se cambió gradualmente la concepción y práctica de la laicidad del Estado mexicano y, con ello, se aceptó que las iglesias participaran intensamente en el *espacio público mediático* del país, con el fin de difundir masivamente sus diversas doctrinas.

De esta manera, el 21 de febrero de 2019, diversos pastores de la Confraternidad Nacional de Iglesias Cristianas Evangélicas (Confraternice), se reunieron con el titular del Poder Ejecutivo federal, para demandarle que las iglesias evangélicas pudieran tener acceso a la radio y la televisión. Semanas después, el 21 de marzo, derivado de un nuevo encuentro, Arturo Farela, dirigente de Confraternice, manifestó que el gobierno analizará la alternativa de permitirles operar los dos principales medios de comunicación masiva.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> “Punto de acuerdo del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática por el que se solicita a la Secretaría de Gobernación que, en respeto al principio de laicidad contenido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la prohibición expresa de la Ley de Asociaciones Religiosas, no otorgue concesiones para la explotación de estaciones de radio, televisión o cualquier tipo de telecomunicación, ni permita la adquisición, posesión o administración de cualquiera de los medios de comunicación masiva a asociaciones religiosas o a ministros de culto”, *Gaceta Parlamentaria*, núm. LXIV/ISPO-111/92399, Senado de la República, Poder Legislativo, Gobierno de México, Ciudad de México, México, 28 de marzo de 2019, p. 8 [[http://www.senado.gob.mx/64/gaceta\\_del\\_senado/2019\\_03\\_28/2415#407](http://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/2019_03_28/2415#407)]. Consultado el 20 de julio de 2019.

Derivado de tales encuentros, el 18 de marzo de 2019 AMLO declaró que:

Estamos a favor de las libertades, no nos oponemos a que se manifiesten todas las ideas, inclusive las posturas religiosas. Somos parte de un Estado laico, pero también debe existir libertad en medios para que todas las creencias se expresen, porque, no perjudica [...] el que las iglesias, de todas las manifestaciones, tengan posibilidad de tener tiempos y espacios no lo veo mal. Incluso, todo un canal, toda una estación de radio.<sup>2</sup>

En otro momento, volvió a confirmar que “no veía mal”, que cada iglesia pudiera tener una concesión de darse una reforma (a la ley), “pero eso lo vamos a estudiar... Es tiempo que se dé libertad a todas las confesiones religiosas”.<sup>3</sup> Más adelante, el 16 de abril aseguró que “vamos a buscar la manera de ver si es posible que se puedan destinar espacios y tiempos para las iglesias, y para todo lo que tiene que ver con la difusión de mensajes religiosos. El laicismo, significa no tener preferencia por una religión, significa respetar todas las religiones”.<sup>4</sup>

También a lo largo de su gestión fueron constantes las referencias e inclinaciones públicas de carácter moral del presidente AMLO, del movimiento de la 4T y de algunos de sus funcionarios gubernamentales para apoyar la participación de las iglesias en el *espacio público* con el fin de evangelizar a la sociedad.

Este nuevo posicionamiento del gobierno de Morena se robusteció cuando AMLO declaró que “la decadencia que hemos padecido por muchos años se produjo tanto por la corrupción del régimen y la falta de oportunidades de empleo y de

<sup>2</sup> Andrés Manuel López Obrador, “Conferencia de prensa sobre las campañas sucias y otorgamiento de medios de comunicación para la iglesia”, Comunicación Social, Palacio Nacional, Presidencia de la República, Gobierno de México, Ciudad de México, 18 de marzo de 2019, versión estenográfica [https://www.gob.mx/presidencia/prensa/conferencia-de-prensa-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-del-18-de-marzo-de-2019]. Consultado el 21 de marzo de 2019.

<sup>3</sup> Jorge Bravo, “El sacro poder de la radio y la televisión”, *El Economista*, Sección Comunicación, Ciudad de México, 12 de abril de 2019 [https://www.economista.com.mx/opinion/El-sacro-poder-de-la-radio-y-la-television-20190412-0027.html]. Consultado el 18 de julio de 2019.

<sup>4</sup> Andrés Manuel López Obrador, “Conferencia de prensa matutina sobre el respeto a los medios y la entrega de canales de televisión a la iglesia”, Comunicación Social, Palacio Nacional, Presidencia de la República, Gobierno de México, Ciudad de México, 16 de abril de 2019, versión estenográfica [https://www.gob.mx/presidencia/prensa/conferencia-de-prensa-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-del-16-de-abril-de-2019-197376]. Consultado el 17 de abril de 2019.

satisfactores básicos, como por la pérdida de valores culturales, morales y espirituales. Los seres humanos necesitan bienestar, pero no sólo de pan vive el hombre...”.<sup>5</sup> Para ello, el Poder Ejecutivo reinterpretó en 2019 la tradición del laicismo mexicano como la obligación que tiene el Estado para

[...] garantizar la presencia de todas las creencias y de todas las religiones. Que no exista una religión predominante, una religión del Estado. Y al mismo tiempo, respetar la libertad religiosa, donde cada uno pueda profesar la religión que se acerque a su manera de pensar, como también garantizar la libertad a quienes no tienen creencias, o a los agnósticos, no sólo a los ateos; sino asegurar a todos su libertad. Es fundamental, ser respetuosos, no imponer ninguna religión, ni prohibir ninguna religión.<sup>6</sup>

Con dicha estrategia gubernamental se buscó la forma de:

[...] facilitar la libre manifestación de las ideas y no prohibir lo que pudiera ayudar al fortalecimiento de los valores, culturales, morales, espirituales. Si es para moralizar en el sentido amplio y profundo del término hay que dar facilidades. Necesitamos el bienestar material, pero también el bienestar del alma; todo lo que ayude a fortalecer valores debe ser apoyado por el gobierno. El propósito de un buen gobierno es conseguir la felicidad del pueblo. Y la felicidad no se logra sólo acumulando bienes materiales o fama, o títulos. La felicidad es estar bien con uno mismo, estar bien con nuestra consciencia y estar bien con el prójimo.<sup>7</sup>

En tal contexto histórico destacó la invitación que realizó el gobierno a dichas asociaciones religiosas para participar en la “reconstrucción del tejido social, en el apoyo a la cultura de paz”; y también para “impulsar los objetivos sociales de la Cuarta Transformación”.<sup>8</sup>

<sup>5</sup> Jorge Bravo, “El sacro poder de la radio y la televisión”, *op. cit.*

<sup>6</sup> Andrés López Obrador, “Otogamamiento de medios de comunicación a las iglesias”, Conferencia Matutina”, Comunicación Social, Palacio Nacional, Presidencia de la República, Gobierno de México, Ciudad de México, 27 de septiembre, 2019, versión estenográfica [<https://www.gob.mx/presidencia/articulos/version-estenografica-de-la-conferencia-de-prensa-matutina-viernes-27-de-septiembre-2019?idiom=es>]. Consultado el 28 de septiembre de 2018.

<sup>7</sup> *Idem.*

<sup>8</sup> Lucía Melgar, “¿Al diablo la laicidad?”, *El Economista*, Sección Opinión, Ciudad de México, 24 de junio de 2019 [<https://www.economista.com.mx/opinion/Al-diablo-la-laicidad-20190624-0151.html>]. Consultado el 20 de julio de 2019.

## La adecuación a *modo* del concepto de laicidad

Lo que pudieron ser declaraciones aisladas y sin repercusiones más allá de la polémica ideológica que se desataron en su momento, no sucedió así ocasionando repercusiones muy relevantes para la sociedad, pues la secretaria de Gobernación, Olga Sánchez Cordero, se reunió con congregaciones evangélicas y se comprometió a “analizar” y “evaluar” la propuesta que exigía cambios legislativos para obtener concesiones de radio y televisión por parte de asociaciones religiosas o ministros de culto.<sup>9</sup> Este acercamiento del gobierno hacia las iglesias fue preocupante en sí mismo, pero adquirió otra dimensión más delicada cuando, en contraste, paralelamente el gobierno denostó a las organizaciones de la sociedad civil, negándoles recursos que antes favorecieron la colaboración de éstas en diversas tareas que el Estado no podía cumplir solo, como son la atención de pequeños en las estancias infantiles, los refugios para mujeres maltratadas y los centros de apoyo para los migrantes.<sup>10</sup>

Sin embargo, lo más grave fue que este “giro conservador” hacia la ultraderecha no se quedó en simples discursos gubernamentales, sino se concretó en documentos oficiales, incorporándose como una nueva política estatal, al mismo nivel de urgencia equivalente a una gran “emergencia nacional” que pudiera justificar el quebranto del marco constitucional de la estructura republicana en este rubro. Por ejemplo, por una parte, en el artículo 86, fracción XIX del nuevo *Reglamento Interno* de la Secretaría de Gobernación (Segob) se incorporó una cláusula que señala que una de las atribuciones de la Dirección General de Asuntos Religiosos será “proponer y coordinar estrategias colaborativas con las asociaciones religiosas, iglesias, agrupaciones y demás instituciones y organizaciones religiosas para que participen en proyectos de reconstrucción del tejido social y cultura de paz que coadyuven a la consecución de las atribuciones materia de la Subsecretaría de Desarrollo Democrático, Participación Social y Asuntos Religiosos”.<sup>11</sup>

Por otra parte, a diferencia de la prospectiva de todos los gobiernos anteriores que no habían incluido a los sectores evangélicos, en el Plan Nacional de Desarrollo

<sup>9</sup> Jorge Bravo, “El sacro poder de la radio y la televisión”, *op. cit.*

<sup>10</sup> Lucía Melgar, “¿Al diablo la laicidad?”, *op. cit.*

<sup>11</sup> “Reglamento interior de la Secretaría de Gobernación”, *Diario Oficial de la Federación* (DOF), núm. 33, tomo DCCLXXXVIII, Segunda Sección, Secretaría de Gobernación, Poder Ejecutivo, Gobierno de México, Ciudad de México, 31 de mayo de 2019, p. 63 [https://www.dof.gob.mx/nota\_to\_imagen\_fs.php?cod\_diario=281871&pagina=-1&fecha=31/05/2019]. Consultado el 20 de julio de 2019.

2019-2024, también se incorporó el compromiso de “garantizar el Estado laico y conducir una relación de respeto con todas las iglesias y agrupaciones religiosas”.<sup>12</sup> Esta política implicó, entre otras situaciones, el otorgamiento de más medios de comunicación masivos a los grupos evangélicos.

De esta manera, se reforzó el debilitamiento de un largo ciclo histórico de laicismo juarista que había conservado el Estado mexicano desde 1860 y se impulsó una nueva era muy delicada de cogobierno creciente de la sociedad entre el Estado y las iglesias.

### **La Cuarta Transformación y la tele iglesia evangélica**

Derivado de esta transformación ideológico-política de la naturaleza del laicismo del Estado mexicano, y sin tomar en cuenta las diversas reacciones opositoras de la sociedad, el 10 de abril el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) aprobó oficialmente la entrega al grupo evangélico La visión de Dios A.C. un título de concesión única de espectro de “tipo social” para que pudiera operar una frecuencia de radio. Posteriormente, como complemento a esta acción, el 22 de mayo el IFT también autorizó a la misma institución otro título de concesión de “tipo único” para manejar por 30 años un canal de televisión por cable y satélite sin fines de lucro en la ciudad de Mérida, Yucatán.<sup>13</sup> Tales aprobaciones se sumaron a la que anteriormente este organismo religioso ya había conseguido con la señal 101.9 FM en la misma región del país.

Dicho título radiofónico no fue la primera autorización otorgada a una agrupación religiosa, pues anteriormente, en diciembre de 2018, el Centro de Rehabilitación El Olivo, A.C obtuvo una concesión de uso social para operar el 1620 de AM en Guachochi, Chihuahua. También en diciembre Radio Dabar, A.C, consiguió la concesión de la frecuencia 95.5 de FM en Guadalupe, Chihuahua, y antes ya operaba el 107.9 de FM “Radio Familia” en Hidalgo del Parral, Chihuahua, estación de corte católico.

<sup>12</sup> “Aspectos relevantes del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024”, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP), LXIV Legislatura, Cámara de Diputados, Palacio Legislativo de San Lázaro, Gobierno de México, Ciudad de México, 6 de mayo de 2019, p. 19.

<sup>13</sup> “IFT concede históricamente señal de tv a grupo evangélico ‘La Visión de Dios’”, *Reporte Índigo Staff*, Ciudad de México, 9 de junio de 2019 [<https://www.reporteindigo.com/reportes/ift-concede-historicamente-senal-de-tv-a-grupo-evangelico-la-vision-de-dios/>]. Consultado el 15 de junio de 2019.



Esta situación cobró especial dimensión en el horizonte nacional, debido a que las iglesias cristianas evangélicas conforman el segmento religioso de mayor crecimiento del país —en detrimento de la feligresía de la Iglesia católica—, con más de 5 750 asociaciones religiosas registradas ante la Segob y alrededor de 12 millones de adeptos, las cuales en el marco del gobierno de la “nueva esperanza”, encontraron la oportunidad de captar más terreno en el espacio radioeléctrico para extenderse, ganar fieles y difundir su agenda. Si a este horizonte, según el Latinobarómetro 2018, sumamos que la confianza en la iglesia en México en 2018 fue de 57% comparada con las siete principales instituciones más importantes del país (iglesia, fuerzas armadas, policía, instituciones electorales, poder Judicial, gobierno, congreso parlamentario y partidos políticos) con casi siete puntos porcentuales más por encima del más aprobado; esta expansión religiosa cobra relevancia.<sup>14</sup>

Dentro de este panorama hay una gran simulación por parte del actual gobierno en el proceso de otorgamiento de medios de comunicación masiva a las iglesias para que realicen sus labores evangelizadoras, pues en realidad el Estado mexicano ha tolerado durante muchos años el acceso de estos organismos a los canales de difusión colectivos, sin permisos jurídicos. Es decir, vivimos una etapa de gran cinismo institucional, pues existen leyes muy claras al respecto dentro de la legislación mexicana y, sin embargo, ningún sector las respeta, pues las televisoras y radiodifusoras comercializan sus espacios con mensajes evangelizadores; las iglesias los aprovechan para realizar proselitismo doctrinario; y las autoridades permanecen omisas ante tales violaciones constitucionales para evitar conflictos con *poderes fácticos religiosos*. ¿Quién es el responsable de que tal situación anormal exista? La Secretaría de Gobernación que durante varios sexenios ha sido muy irresponsable, indolente, laxa, conspiradora y permisiva, para tolerar tan graves irregularidades, sin multar severamente a las empresas de radio y televisión por transmitir este tipo de contenidos religiosos.<sup>15</sup>

De esta forma, en la actualidad existen tres singularidades al “estilo mexicano” a partir de las cuales las iglesias cristianas evangélicas han llegado a la radio y la televisión. La primera, que se practica desde hace décadas, es la compra de espacios en programas de radio y televisión comercial; la segunda, es el funcionamiento de “radios piratas”, y la tercera es la solicitud de concesiones ante el IFT por medio de

<sup>14</sup> “Latinobarómetro. Informe 2018”, Banco de datos en línea, *Corporación Latinobarómetro*, Santiago de Chile, 2018, p. 55 [www.latinobarómetro.org]. Consultado el 30 de enero de 2019.

<sup>15</sup> Bernardo Barranco, “Medios para las iglesias y laicidad”, Programa *Sacro y Profano*, participantes Jorge Bravo y Lucía Melgar, Canal 11, Ciudad de México, 1 de julio de 2019 [https://www.youtube.com/watch?v=jG1yyg58geo]. Consultado el 18 de 2019.

prestanombres, es decir, asociaciones civiles que responden a determinadas congregaciones o a grupos de laicos que desean difundir mensajes religiosos.<sup>16</sup>

Para que opere la primera modalidad, sólo basta que las iglesias cuenten con suficientes recursos financieros para comprar espacios en las televisoras y radiodifusoras privadas, sin anuencia de los poderes republicanos. Las iglesias obtienen constantes recursos económicos porque mantienen una feligresía que los aporta y, por lo tanto, pueden adquirir tiempo para transmitir sus mensajes, pues en el fondo son un negocio.

Con esta estrategia, desde hace muchos años las iglesias están presentes en los medios al obtener espacios muy particulares en sistemas de televisión de paga o en radio y televisión abierta, a veces en horarios con mucho público y, en otros, con poca audiencia, sin necesidad de poseer una concesión fija en el *espectro radioeléctrico*. Así, por ejemplo, es común, por un lado, la difusión de contenidos religiosos como las visitas papales, la misa dominical desde la Catedral Metropolitana, las recurrentes alusiones al código guadalupano en programas de televisión abierta, los testimonios de los “bendecidos” o “salvados” por Dios, los mensajes ceremoniales de “Semana Santa”, etcétera, sin tener autorizaciones gubernamentales.

Por otro lado, complementariamente a esta estrategia, consorcios como Televisa y otros más venden su barra de programación nocturna a la Iglesia Universal del Reino de Dios, de origen brasileño, que en México se denomina *Pare de Sufrir*. Dicha Iglesia neopentecostal fue fundamental para lograr el triunfo del presidente Jair Bolsonaro en 2018 en Brasil (gobierno de ultraderecha), siendo una bizarra mezcla entre religión y mercado, entre negocio eclesial y partido político. En la misma perspectiva, la emisora María Visión desde 1994 utilizó el mismo esquema a partir de una organización no gubernamental (ONG) aparentemente neutra que le permitió tener en televisión de paga espacios para propagar sus mensajes utilizando el satélite Morelos. Así mismo, surgieron otras emisoras religiosas que desde Norteamérica y Centro América transmitían sus programas pudiéndose escuchar en diversas estaciones de radio en el territorio mexicano.

En idéntica perspectiva, desde 2008 Televisa emite más de mil capítulos de la ramplona serie la *Rosa de Guadalupe* por el “Canal 2 de las Estrellas” (canal 2), en cuyos contenidos se relata por cada capítulo un “milagro” realizado por la virgen de Guadalupe, como fuente de inspiración y esperanza de la fe católica. Dicha serie, según la Encuesta Nacional de Consumo de Contenidos Audiovisuales, del Instituto

---

<sup>16</sup> *Idem.*

Federal de Telecomunicaciones es el programa más visto no sólo por los adultos, sino especialmente por los niños, difundiendo contenidos donde siempre está presente el ícono de la virgen en la mente de los mexicanos, moldeando la psicología y las emociones de las audiencias, incluso de los pequeños.<sup>17</sup>

En este sentido, desde hace lustros el acceso de las iglesias a los espacios mediáticos para transmitir temas religiosos en la República mexicana, ha sido cada vez más frecuente, dependiendo de la capacidad económica que tiene cada grupo confesional. Basta sintonizar muy noche la televisión y la radio para encontrar una variedad de programas religiosos en el espacio público mediático del país.<sup>18</sup>

En cuanto a la segunda modalidad, la operación de “radios piratas”, en el país existen aproximadamente 160 radiodifusoras evangélicas que operan en la clandestinidad, especialmente en regiones del sureste del territorio nacional, como Chiapas, Tabasco y Yucatán. Dichas “emisoras piratas” difunden música cristiana, información religiosa, predominando la predicación en tzotzil, tojolabal o en otras lenguas, y operan bajo “acuerdos políticos verbales” con las autoridades estatales y municipales que plantean “¡no hables de política, no vendas tiempos y, cuando yo lo necesite, me vas a dejar hacer uso de tus espacios!”. Tales pactos al margen de la ley les garantiza que no entre el ejército y que no los sancione el Instituto Federal de Telecomunicaciones.<sup>19</sup>

Finalmente, en cuanto a la tercera modalidad, obtener medios de comunicación clericales, ésta se basa en la tramitación oficial de concesiones de radio y televisión ante el IFT utilizando prestanombres bajo figuras de asociaciones civiles, es difícil identificarlas como parte de una iglesia. Dentro de este panorama es posible considerar que dentro de las 369 licitaciones que actualmente existen para solicitar licencia como nuevas estaciones de radio en el país, 294 en FM, 75 de AM, de las cuales 191 serán comerciales, 13 de uso público y 94 de uso social; es posible que algunas de estas últimas puedan operar como emisoras cristianas amparadas bajo esta peculiaridad anormal.<sup>20</sup>

<sup>17</sup> Bernardo Barranco, “Concesiones de medios a iglesias y el debilitamiento del Estado laico”, *Zócalo*, núm. 321, Comunicación, Política y Sociedad, Ciudad de México, mayo de 2019, pp. 7-8 [www.zocalo.com.mx]; Jorge Bravo, “El sacro poder de la radio y la televisión”, *El Economista*, Sección Comunicación, Ciudad de México, 12 de abril de 2019 [https://www.economista.com.mx/opinion/El-sacro-poder-de-la-radio-y-la-television-20190412-0027.html]. Consultado el 18 de julio de 2019.

<sup>18</sup> *Idem*.

<sup>19</sup> *Idem*.

<sup>20</sup> *Idem*.

Las iglesias conocen muy bien desde hace muchas décadas el poder de los medios de comunicación, saben utilizarlos, tienen experiencia de cómo dirigirse comunicativamente a las masas a través de ellos y les interesa acceder a las frecuencias de radio y TV para propagar su teología, visión del mundo, su moral y, desde luego, sus posiciones políticas. En este sentido, cuando se pretende ingresar a un templo religioso, ya sea para celebrar el ritual o por razones turísticas, es frecuente encontrar la leyenda “Dios no te va a hablar por el celular”, para desmotivar el uso de ese dispositivo móvil durante la celebración religiosa; pero creen que sí es posible utilizar la radio y la TV para hacer llegar el mensaje divino a la mayoría de la población.<sup>21</sup>

Pese a esta constante tendencia irregular, en 2019 fue la primera vez que el gobierno por medio del IFT otorga una concesión de “tipo único” que abrió la posibilidad para que una iglesia, de origen evangélico, inaugurara un canal de televisión a partir de una concesión por 30 años en el país, con lo cual tendrá la libertad de difundir los contenidos que mejor considere para combatir la decadencia de valores y la aguda violencia que existe en el país.<sup>22</sup>

El problema de fondo no es el acceso de las iglesias a los medios electrónicos de comunicación, ya que ésta es una realidad que existe desde hace varias décadas en México; lo relevante es la dimensión que alcanza dicho proceso de adoctrinamiento al otorgar el Estado mexicano la posesión de concesiones de estaciones de transmisión de información masiva con relevante penetración comunitaria a organismos clericales, cuyo objetivo es realizar tareas de difusión de doctrinas, creencias y proselitismo a partir de estos instrumentos de concientización colectiva.<sup>23</sup>

El nicho predilecto de las iglesias son audiencias que sintonizan el televisor en hogares de bajos recursos semiurbanos y rurales, con problemas de violencia familiar, adicciones y desempleo.<sup>24</sup>

## **El reacomodo de la laicidad**

Ante la creciente tendencia de apertura de espacios de difusión religiosa en los medios de comunicación masiva por los gobiernos en turno, desde 2006 hasta marzo

<sup>21</sup> *Idem.*

<sup>22</sup> “Entrega el IFT concesión de telecomunicaciones a iglesia ‘La Visión de Dios’”, *Etcétera*, Ciudad de México, 10 de junio de 2019 [<https://www.etcetera.com.mx/nacional/ift-concesion-iglesia/>]. Consultado el 19 de julio de 2019.

<sup>23</sup> Bernardo Barranco, “Concesiones de medios a iglesias y el debilitamiento del Estado laico”, *op. cit.*

<sup>24</sup> Jorge Bravo, “El sacro poder de la radio y la televisión”, *op. cit.*

de 2019, la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Segob ha emitido diversas acciones legales por la transmisión de programas de esta naturaleza sin autorización previa, como son observaciones y multas, cada una por 1 196 pesos. Pese a esto, la aplicación de estas acciones regulatorias ha sido ridícula e insuficiente y no ha operado como un dique jurídico para poner fin a tales irregularidades, pues se practica reiteradamente un mecanismo de simulación sobre el “orden de derecho”, donde el gobierno anuncia sistemáticamente la existencia de la separación del Estado de la Iglesia y en la práctica real se rinde ante las presiones de los grupos religiosos para que éstos puedan conquistar nuevas posiciones ideológicas que a mediano y largo plazo les permitan acumular más poder clerical para influir sobre el diseño mental del proyecto de nación.

Por ello, esta nueva política del gobierno de la 4T fue profundamente contradictoria, debido a que, por una parte, el presidente López Obrador tomó como modelo ideológico para la orientación de su proyecto político la doctrina del prócer de la patria, Benito Juárez, cuyas *Leyes de Reforma* en 1859 sobre la relación Estado-iglesia y en 1860 sobre la libertad de cultos, consolidaron la segunda gran transformación histórica de México con la realización del movimiento de la *Reforma*, que logró la rotunda separación de la iglesia del Estado inaugurando para el país el advenimiento de una nueva era en la política, la economía y la cultura. Así, Juárez

[...] introdujo la cultura de la laicidad en el Estado y abrió una nueva etapa histórica de relaciones diferenciadas entre las iglesias, en particular la católica, y el Estado nación. La laicidad fue entendida como el fruto del posicionamiento de liberales radicales anticlericales, grupos masónicos y jacobinos y el laicismo como resultado de una lectura ideologizada que pretendió no sólo combatir los privilegios y el posicionamiento de la iglesia católica como estructura de poder, sino pretendió reducir no únicamente la fe en lo privado y en lo individual, sino la extinción de la creencia *per se*. Con ello, se incorporaron reformas que marcaron la separación entre la iglesia y el Estado, se nacionalizaron bienes eclesiásticos, se introdujo la libertad educativa, entre ella la educación laica, se derogaron las corporaciones eclesiásticas, se dotó al Estado del registro civil, del control de las defunciones, y del contrato matrimonial, entre otras transformaciones.<sup>25</sup>

De esta forma, desde el siglo XIX las reformas juaristas colaboraron de manera definitiva a crear las bases de la nueva nación y del moderno Estado mexicano

<sup>25</sup> Bernardo Barranco, “Juárez y la laicidad”, *La Jornada*, Sección Opinión, Ciudad de México, 22 de marzo de 2006 [<https://www.jornada.com.mx/2006/03/22/index.php?section=opinion&article=027a2pol>]. Consultado el 20 de julio de 2019.

independiente, caracterizados por su poder político secular y su esqueleto ideológico liberal que significaron el triunfo de la modernidad sobre la tradición colonial. Dicho quiebre supuso tenacidad para crear un nuevo proyecto de nación sustentado en la soberanía, en la edificación de un Estado con reglas claras, mayores equilibrios entre poderes y en la abolición del sistema de privilegios, complicidades y canonjías, que necesariamente le llevaron a enfrentarse con el alto clero y con la jerarquía de la iglesia católica.<sup>26</sup>

Sin embargo, paradójicamente, en 2019 el gobierno de La esperanza del cambio introdujo un severo retroceso histórico al permitir que las iglesias nuevamente se empoderaran en el espacio público mediático para difundir masivamente su doctrina y ampliar su capacidad de fuerza ideológico-política sobre la conciencia de la población. La posición ideológica de Juárez sobre la separación de la iglesia y el Estado fue muy clara cuando afirmó en sus *Apuntes para mis hijos* que “los gobiernos civiles no deben tener religión, porque siendo su deber proteger imparcialmente la libertad que los gobernados tienen de seguir y practicar la religión que les guste adoptar; no llenarían fielmente ese deber si fueran sectarios de alguna”.<sup>27</sup>

Por otra parte, dicha política oficial del IFT fue inaudita pues infringió los artículos 24, 40 y 130 de la Constitución Política en materia de republicanismo y laicidad que formulan una clara división entre Estado e iglesia en México. Quebrantó el artículo 24 constitucional que formula: “toda persona tiene derecho a la libertad de convicciones éticas, de conciencia y de religión, y a tener o adoptar, en su caso, la de su agrado. [...] Nadie podrá utilizar los actos públicos de expresión de esta libertad con fines políticos, de proselitismo o de propaganda política”.<sup>28</sup> Violó el artículo 40 que declara: “es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”.<sup>29</sup> De igual forma, transgredió el artículo 130 que postula: “el principio histórico de

<sup>26</sup> *Idem.*

<sup>27</sup> Benito Juárez, *Apuntes para mis hijos*, Comisión Nacional para la Conmemoración del Centenario del Fallecimiento de D. Benito Juárez, Comisión Nacional de Ideología, CEN Partido Revolucionario Institucional (PRI), Primera edición, México, Distrito Federal, 1972, p. 76 [http://bivir.uacj.mx/BenitoJuarez/ApuntesParaMisHijos.pdf]. Consultado el 20 de julio de 2019.

<sup>28</sup> “Constitución Política Mexicana”, *Diario Oficial de la Federación* (DOF), Secretaría de Gobernación (Segob), Gobierno de México, Ciudad de México, 6 de junio de 2019, p. 26 [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\_060619.pdf]. Consultado el 18 de julio de 2019.

<sup>29</sup> *Idem.*

la separación del Estado y las iglesias orienta que las iglesias y demás agrupaciones religiosas se sujetarán a la ley”.<sup>30</sup>

También infringió el marco legal del Estado mexicano en los artículos 16 y 21 de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público y del Reglamento de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público. Así, por un lado, el artículo 16 señala: “las asociaciones religiosas y los ministros de culto no podrán poseer o administrar, por sí o por interpósita persona, concesiones para la explotación de estaciones de radio, televisión o cualquier tipo de telecomunicación, ni adquirir, poseer o administrar cualquiera de los medios de comunicación masiva”. Y el artículo 21, indica:

las asociaciones religiosas únicamente podrán, de manera extraordinaria, transmitir o difundir actos de culto religioso a través de medios de comunicación masivos no impresos, previa autorización de la Secretaría de Gobernación. En ningún caso, los actos religiosos podrán difundirse en los tiempos de radio y televisión destinados al Estado. En las situaciones mencionadas en el párrafo anterior, los organizadores, patrocinadores, concesionarios o propietarios de los medios de comunicación, serán responsables solidariamente junto con la asociación religiosa de que se trate, de cumplir con las disposiciones respecto de los actos de culto público con carácter extraordinario.<sup>31</sup>

Por otro lado, el Reglamento de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público indica en el artículo 30 que “sólo podrán ser transmitidos o difundidos a través de medios de comunicación masivos no impresos, los actos de culto religioso que celebren las asociaciones religiosas debidamente registradas. Su transmisión o difusión se realizará, previa autorización de la Dirección General y únicamente de manera extraordinaria y no podrán efectuarse permanentemente”.<sup>32</sup>

Por otra parte, lo más sorprendente fue que siendo el IFT un órgano regulador autónomo que puede recurrir a diversos criterios para determinar la asignación de las frecuencias; en este caso actuó con muy poca independencia para defender los intereses de la nación, pues adoptó por unanimidad una interpretación excesivamente “literalista” de las normas al sólo considerar lineamientos formales de aprobación y no los constitucionales. En este sentido, únicamente consultó los registros oficiales de la Segob donde la asociación denominada La visión de Dios no estaba registrada

<sup>30</sup> *Idem.*

<sup>31</sup> *Idem.*

<sup>32</sup> “Reglamento de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público”, DOF, Secretaría de Gobernación, Gobierno de México, 28 de septiembre de 2012, p. 8 [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg\_LARCP.pdf]. Consultado el 14 de julio de 2019.

como organismo religioso, sino como una ONG, con lo que evadió fácilmente el espíritu de la Ley principal y otorgó concesiones clericales de radiodifusión.

Pese a esta desviación jurídico-política, el artículo 6 de la Constitución Política mexicana señala con toda precisión que las concesiones y la radio difusión pública comercial o social deben ser plurales, diversas y deben transmitir contenidos veraces y oportunos. Por ello, cuando el regulador aceptó otorgar la autorización de uso de infraestructuras de telecomunicaciones a una corporación con un nombre religioso como La visión de Dios, y que además sus auditorios eran evangélicos, quedó claro que se trataba de un organismo piadoso, y ante ello, el IFT no consideró el mandato constitucional y otras normatividades fundamentales, atentando contra el interés superior de la nación.

Finalmente, para coronar las tendencias conservadoras anteriores y responder a las exigencias de los grupos evangélicos, el 18 de diciembre de 2019 la senadora Soledad Luévano Cantú, del partido del Movimiento de Regeneración Nacional (Morena) por el estado de Zacatecas, presentó una iniciativa legislativa en el Senado de la República para reformar la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público con base en los principios de convencionalidad, constitucionalidad, universalidad, multidimensionalidad, armonización, participación y corresponsabilidad.<sup>33</sup>

El objetivo de esta propuesta tenía como finalidad alcanzar la plena vigencia del derecho a la libertad religiosa, de conciencia y de convicciones éticas; el reconocimiento de derechos inherentes de la libertad religiosa; y la armonización de la regulación de las iglesias, agrupaciones y asociaciones religiosas con el marco de diversas garantías religiosas, así como a la realidad concreta y práctica de las casi 10 000 asociaciones religiosas constituidas en el país.<sup>34</sup>

Mediante dicho planteamiento se proponía transformar significativamente la separación existente entre el Estado mexicano y las iglesias propiciando mayor intervención de éstas en la conformación subjetiva de los ciudadanos y en las políticas de dirección del país. Así, por ejemplo, se modificaron diversos principios para

---

<sup>33</sup> María Soledad Luévano Cantú, “Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la ley de asociaciones religiosas y culto público”, *Gaceta del Senado*, LXIV/2PPO-71/103131, Grupo Parlamentario del Partido Movimiento de Regeneración Nacional (Morena), Cámara de Senadores, LXIV Legislatura, Congreso de la Unión, Ciudad de México, 17 de diciembre de 2019, 56 páginas [[https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/2/2019-12-11-1/assets/documentos/Inic\\_Morena\\_Sen\\_Luevano\\_Asoociaciones\\_Religiosas\\_Culto\\_Publico.pdf](https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/2/2019-12-11-1/assets/documentos/Inic_Morena_Sen_Luevano_Asoociaciones_Religiosas_Culto_Publico.pdf)]. Consultado el 20 de diciembre de 2019.

<sup>34</sup> *Idem*.



debilitar la naturaleza del Estado laico al formular que esta vinculación se debería fundar en el derecho humano a la libertad de convicciones éticas, de conciencia y de religión, y no en el principio histórico de disociación entre el Estado y las iglesias. Se formalizó que los sectores confesionales podrían transmitir o difundir mensajes para su promoción, así como realizar actos de culto público religioso, y propagar su doctrina, a partir de cualquier tipo de medios de comunicación masiva. Se mantuvo la disposición de que las asociaciones religiosas “no podrán poseer o administrar concesiones para la explotación de estaciones de radio, televisión o cualquier tipo de telecomunicación”, excepto publicaciones impresas y digitales; pero garantizó que dichas organizaciones podrán transmitir o difundir mensajes para su promoción, así como actos de culto religioso mediante todo tipo de medios masivos, pero en ningún caso éstos podrán difundirse en los tiempos de radio y televisión del Estado. Contar con la posibilidad de aprovechar medios “digitales de carácter religioso”, además de los impresos, para realizar sus actividades de culto, socialización y proselitismo.

Se argumentó que el principio de separación del Estado y las iglesias no impedía la contribución y colaboración recíprocas en tareas comunes de beneficio social. El proyecto abrió la puerta para que oficialmente tales organizaciones pudieran mantener colaboración formal con el Estado para promover conjuntamente el desarrollo cultural y social de las personas. Se respaldó que las congregaciones religiosas pudieran ofrecer asistencia espiritual en los centros de salud o de reinserción social, instituciones de asistencia social, estancias o estaciones migratorias, instalaciones de los cuerpos policíacos y en las unidades del Ejército, Fuerza Aérea y la Marina Armada de México. La propuesta flexibilizó que el patrimonio de las órdenes religiosas pase de ser “el exclusivamente necesario” a “el necesario” para desempeñar sus labores. Además, le resta funciones a la Segob para autorizar la compra de bienes inmuebles a las organizaciones religiosas, y sólo menciona que tendrán que avisarle a la dependencia; y faculta a las autoridades para que brinden “el apoyo necesario a las asociaciones religiosas, cuando así lo soliciten, para preservar, salvaguardar, mejorar y conservar en su integridad dichos bienes”; etcétera.<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup> “Rechaza AMLO iniciativa para acabar con el Estado Laico”, *El Universal*, Sección Redacción, Ciudad de México, 18 de diciembre de 2019 [<https://www.eluniversal.com.mx/nacion/politica/estado-laico-rechaza-amlo-iniciativa-de-morena>]. Consultado el 22 de diciembre de 2019; “Promueve senadora de Morena colaboración entre gobierno e iglesias”, en *Aristegui Noticias*, Sección Redacción, Ciudad de México, 18 de diciembre de 2019 [<https://aristeguinoticias.com/1812/mexico/promueve-senadora-de-morena-colaboracion-entre-gobierno-e-iglesias/>]. Consultado el 18 de diciembre de 2019.

Mediante la aplicación de estas directrices el nuevo gobierno de la 4T creó un clima pronunciado de reestructuración de la naturaleza del Estado laico y de repotenciación del poder ideológico y proselitista de las iglesias en el espacio público mediático de la nación mexicana. Con ello, no sólo se rompió con el “pasado neo-liberal” que arrastró el modelo de desarrollo nacional, sino lo más grave fue que se desgajó el legado liberal del siglo XIX, amenazando el carácter laico de la República: la separación de las iglesias y el Estado.<sup>36</sup>

Ante ello, es necesario recordar que la cimentación de la laicidad mexicana fue obra de tres fuertes guerras históricas en el país, donde la iglesia fue la principal protagonista, como fueron la Intervención Francesa, la Reforma y la Guerra Cristera, para construir los cimientos liberales de la nueva nación que hoy existe en el tercer milenio en el territorio mexicano. Debido a esto, tal política morenista representa un importante retroceso histórico, pues vulneró la laicidad del Estado mexicano, ya que hoy no tenemos guerras religiosas, pero enfrentamos severos conflictos culturales que, a mediano plazo, quebrantarán o anularán los avances de la pluralidad, la tolerancia y la apertura ideológica que ha conquistado la sociedad mexicana para fortalecer la inclusión igualitaria de todos y convivir con paz social.

Por ello, el cambio de posición del gobierno de AMLO/Morena frente al papel que le corresponde desempeñar constitucionalmente a las iglesias en el espacio público mediático en México, es una realidad muy preocupante, pues alterará el proceso histórico de construcción del moderno Estado nación republicano en el siglo XXI, ya que debilitará su naturaleza laica que es uno de sus cimientos estructurales en los últimos 160 años. Por ello, hoy nos enfrentamos abiertamente al principio del debilitamiento del Estado laico en México con las relevantes repercusiones que esto representa.

## Repercusiones sociales

La instauración de la nueva política pública del gobierno de AMLO/Morena en 2019 para entregar concesiones de medios electrónicos de difusión masiva a las iglesias, se inclinó por modificar el corazón de la laicidad del Estado nación, provocando consecuencias muy graves para la democracia, la política, la cultura, la educación y la estabilidad del país. Dentro de dichas secuelas, destacaron, entre otras, las cinco siguientes:

<sup>36</sup> Lucía Melgar, “¿Al diablo la laicidad?”, *op. cit.*

1. La directriz del nuevo gobierno morenista para suministrar canales de comunicación a grupos religiosos violentó el histórico Pacto Social existente sobre la relación de separación entre Estado e iglesia que se construyó desde 1860 por el cual la sociedad mexicana pagó un alto precio humano, para crear al Estado laico. Dicho acuerdo fue legitimado por la soberanía popular y las instituciones democráticas del país, alejándose de dogmas religiosos o fundamentalistas.<sup>37</sup>
2. La disposición presidencial de apoyo a las iglesias evangelistas desconoció diversas normatividades fundamentales del orden del derecho, entre éstas el artículo 40 de la Constitución Política mexicana que indica contundentemente que “el pueblo de México decidió constituirse en una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios” de la Carta Magna. En consecuencia, México es una República laica, con una tradición de fuerte laicidad que debe respetarse por encima de cualquier otro interés particular o grupal.<sup>38</sup>
3. Un Estado que interviene favorablemente para privilegiar una religión por sobre las otras y que limita cualquier otro tipo de credo, instituye la intolerancia como pauta de valores y comportamientos colectivos, y la exclusión como norma de gobernabilidad. Por principio, lo que significa la laicidad del Estado, es que éste no puede definirse a favor de ningún credo o práctica religiosa. El Estado laico garantiza la convivencia pacífica de todas las corrientes religiosas: calvinistas, luteranos, arríanos, husistas, anabaptistas, cristianos ortodoxos, islamistas, judíos, mexicanistas, ateos, adamitas, libres pensadores, practicantes de nuestros cultos originarios, católicos, anglicanos, budistas, etcétera. Dentro de éste, se reconoce la necesidad de la profesión libre de las ideas, y se les otorga a todas las personas la libertad de elegir la fuente de afirmación de su vida espiritual, todo esto debidamente establecido y sancionado en nuestro marco jurídico.<sup>39</sup>
4. El costo de que el gobierno autorizara progresivamente más espacios mediáticos y concesiones para las iglesias, será muy alto, a mediano y largo plazo, pues en la medida que su presencia sea cada vez más masiva, tendrán un impacto crecientemente más fuerte sobre la política, la cultura, la moral, el

<sup>37</sup> “Las iglesias no deben tener concesiones de Radio y Televisión”, *op. cit.*

<sup>38</sup> Bernardo Barranco, “Medios para las iglesias y laicidad”, *op. cit.*

<sup>39</sup> “Punto de acuerdo del Grupo Parlamentario...”, *op. cit.*, p. 8.

comportamiento ciudadano, la conformación familiar, etcétera. Así, se corre el enorme riesgo de que se difunda un pensamiento más conservador para reforzar el rol subordinado de las mujeres; acentuar el modelo jerárquico-patriarcal-autoritario de la familia tradicional; combatir la ideología de género considerada como una desviación juvenil; cuestionar severamente el derecho del sector femenino sobre su maternidad; desconocer los derechos de la diversidad sexual; censurar las garantías reproductivas de los ciudadanos; anular la agenda de avance de género; discriminar a grupos que no pertenecen a la misma religión; abatir las luchas libertarias de mujeres y homosexuales que les dio un espacio de respeto; combatir la adopción homoparental, resquebrajar la aceptación de diversas modalidades de familias; quebrantar libertades generacionales conquistadas después de muchas décadas de disputas; confinar autonomías imponiendo obsesiones o fanatismos milenarios; moralizar confesionalmente a las comunidades; entre otros.<sup>40</sup>

La construcción del proceso de paz en México, no necesita más sacrificios, persecuciones, linchamientos, empalamientos, quemas en hogueras, ahorcamientos, ni fusilamientos por motivos de credos religiosos; sino lo que demanda es el ejercicio de la tolerancia y del respeto a la pluralidad para vivir en armonía civilizatoria.<sup>41</sup>

5. Encarar la situación de falta de valores en la sociedad por la jerarquía axiológica que siembran los sectores evangélicos colocará a la sociedad mexicana “frente a grupos teocráticos cuya voz de Dios les indica lanzar una nueva cruzada contra temas como la igualdad de género, que ven al feminismo como una amenaza a la identidad futura de México y que defienden el predominio masculino en la actual conformación de la sociedad. Esto abre el riesgo de caer en una política totalitaria, en la que el Estado laico tome partido y determine cuál es la verdadera moral y cuál no, cuando la función central del Estado debe ser garantizar la libertad a la sociedad y no dictar su conducta”.<sup>42</sup>

<sup>40</sup> Barranco, Bernardo, “Medios para las iglesias y laicidad”, *op. cit.*

<sup>41</sup> Salvador Jara, “La intolerancia se va trasladando de la religión a la política”, *Siempre!*, núm. 3434, año LXV, Fundación Pagés Llergo, Ciudad de México, 7 de abril de 2019, pp. 40-41 [<http://www.siempre.mx/2019/04/la-intolerancia-se-va-trasladando-de-la-religion-a-la-politica/>]. Consultado el 10 de agosto de 2019.

<sup>42</sup> Galia García Palafox y Martínez, París, “Epílogo: redención o rendición. Los grupos religiosos y las iglesias como un activo político”, *Este País*, Sección Opiniones, Ciudad de México, 10 de diciem-

El conjunto de estas tendencias antilaicistas adoptadas por el nuevo gobierno mexicano es una política pública totalmente antijuarista, cuyo reservorio ideológico se ha elegido como la principal brújula orientadora de la Cuarta Transformación Histórica del país en la segunda década de siglo XXI.

### **La rectificación política del poder Ejecutivo**

No obstante los enfáticos pronunciamientos de Andrés Manuel López Obrador para facilitar que las iglesias, fundamentalmente evangélicas, participaran en el espacio público nacional para difundir sus doctrinas y realizar proselitismo, particularmente, a partir del otorgamiento de medios de comunicación electrónicos a las mismas; sorpresivamente el 18 de diciembre de 2019 canceló públicamente dicho posicionamiento al anunciar que no apoyaría la iniciativa legislativa de los senadores de Morena para reformar la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público respetando la naturaleza del Estado laico. Al respecto AMLO expresó categóricamente en su *Conferencia mañanera* que

Ese tema ya no debe tocarse [...] Considero que eso ya está resuelto desde hace más de siglo y medio, creo que la separación del Estado y de la iglesia ya se resolvió. A Dios lo que es Dios y al César lo que es del César. No considero que modificar este principio ayude, sino al contrario, ya en su momento hubo confrontación, y eso motivó hasta una invasión extranjera. Entonces, no nos metamos en ese terreno. Yo creo que todo mundo, la mayoría de los mexicanos, está de acuerdo en que prevalezca el Estado laico, lo que establece la Constitución. Y el Estado laico, también hay que decirlo, significa garantizar la libertad religiosa, porque a veces se piensa que el Estado laico es un principio antirreligioso. No, es garantizar las libertades y garantizar las libertades de creyentes y de no creyentes, nada más que no hay que relacionar los asuntos de las iglesias con lo que corresponde al Estado.<sup>43</sup>

---

bre de 2019 [[https://estepais.com/tendencias\\_y\\_opiniones/los-grupos-religiosos-y-las-iglesias-como-un-activo-politico/](https://estepais.com/tendencias_y_opiniones/los-grupos-religiosos-y-las-iglesias-como-un-activo-politico/)]. Consultado el 2 de enero de 2020.

<sup>43</sup> Andrés Manuel López Obrador, “Conferencia de prensa matutina sobre las características del Estado laico”, Comunicación Social, Palacio Nacional, Presidencia de la República, Gobierno de México, Ciudad de México, 18 de diciembre de 2019, versión estenográfica [<https://www.gob.mx/presidencia/articulos/version-estenografica-de-la-conferencia-de-prensa-matutina-miercoles-18-de-diciembre-2019?idiom=es>]. Consultado 18 de diciembre de 2019.

## Conclusiones

Después de apostar políticamente por el apoyo ideológico-político de los grupos evangélicos, AMLO recapacitó sobre los inconvenientes que representaría conceder tales apoyos mediáticos a las congregaciones religiosas y momentáneamente suspendió el pago de dicha alianza político-electoral. Mediante dicha corrección el gobierno de izquierda nacionalista de AMLO detuvo provisionalmente el rumbo altamente conservador y reaccionario trazado sobre la modificación de la naturaleza de la laicidad del Estado mexicano. Será fundamental que desde el poder Ejecutivo se mantenga esta posición nacionalista para evitar que en la segunda década del siglo XXI, en términos de relación de Estado-iglesia, en lugar de efectuarse la *Cuarta Transformación Histórica* se realice la *Cuarta Deformación Histórica* del país que nos retroceda al siglo XIX.

# Elecciones y esperanza en la Ciudad de México

*Anna Fernández Poncela*

*La esperanza es el sueño del hombre despierto.*

ARISTÓTELES

## **Introducción**

EN LAS PASADAS ELECCIONES FEDERALES EN MÉXICO el 1 de julio de 2018, mucha gente dijo sentir esperanza si ganaba Andrés Manuel López Obrador (AMLO) como presidente de la República. Con los datos de una encuesta pre electoral y entrevistas realizadas sobre emociones y elecciones en la Ciudad de México se prueba dicha cuestión.

¿Qué significa esta emoción en el contexto social y político, concretamente alrededor de esta elección en particular? Se suele asociar emociones negativas con elecciones ¿es esto siempre cierto? Este trabajo intenta resolver estos interrogantes a partir de una revisión y reflexión bibliográfica sobre la esperanza como emoción y más particularmente como sentimiento, en primer lugar; así como en segundo, por medio de datos e información obtenidas en la investigación empírica que presenta la opinión de la gente al respecto.

Mucho se ha hablado y escrito en torno a las pasadas elecciones presidenciales en México. Aquí se revisan los sentimientos en torno al voto y en concreto la esperanza, ante discursos de miedo, enojo y esperanza, esta última pareció ganar la elección. Un sentimiento poco estudiado, y que al parecer fue una elección de campaña el suscitar la esperanza en la elección y sus resultados, así como en el futuro candidato y su gobierno en el caso particular de Andrés Manuel López Obrador.

“La esperanza es lo último que se pierde”, es un refrán popular que bebe de la creencia o certeza de que la esperanza se asoma en la desesperanza constituyendo una cualidad expansiva de emoción social que mira hacia el futuro como lugar de su

realización, y por medio de la política, aclara el filósofo italiano Remo Bodei,<sup>1</sup> mismo que apunta que el miedo y la esperanza son auxiliares de la razón y tienen que ver con los sueños y las expectativas, alejando el peligro del pasado y ahuyentando la incertidumbre en el futuro, algo así como que ante el horror del presente se sueña en el porvenir y la necesidad de un buen futuro como aparece exaltada en el pensamiento cristiano y utópico. En su obra realiza un largo y pormenorizado recorrido del lado oscuro de la esperanza, como pasión negativa, a partir de varios pensadores en la historia. No obstante, en estas páginas se seleccionan autores que tienen una visión menos nefasta y más favorable de la esperanza. “La desesperación no subsiste sin la esperanza, y el hombre no desesperaría si no esperase”.<sup>2</sup> Desesperanza y esperanza son los dos opuestos de una polaridad; y como varios autores apuntan, de la desesperanza surge la esperanza.

### Una primera definición

Pero hagamos un alto antes de seguir por esta vía en la historia filosófica que nos llevará a la psicología y la política en nuestros días, y detengámonos a dilucidar qué es esperanza según la breve y común definición de un diccionario etimológico donde aparece: “esperar” del latín *sperare*, y añade “tener esperanza”.<sup>3</sup> Así que, en primer lugar, esperanza deriva de espera. Seguimos indagando y el *Diccionario de la lengua española* presenta una primera definición básica: “Estado de ánimo que surge cuando se presenta como alcanzable lo que se desea” y añade otra acepción: “En el cristianismo, virtud teologal por la que se espera que Dios otorgue los bienes que ha prometido”.<sup>4</sup> Por su parte, el *Diccionario del uso del español* de María Moliner apunta una serie de palabras afines “Abrigar, Acariciar, Alimentar, Tener, Concebir, Dar, Hacer concebir, Desvanecer, Quitar, Truncar, Cumplirse, Realizarse, Abandonar, Desechar, Perder. Confianza en que ocurra o en conseguir *cierta* cosa que se desea”.<sup>5</sup> Tras esta revisión que puede ser calificada de optimista o positiva, nos sumergimos en el *Diccionario de mexicanismos de la Academia Mexicana de la Lengua*, el cual apunta que “se

<sup>1</sup> Remo Bodei, *Geometría de las pasiones*, México, FCE, 1995.

<sup>2</sup> Leopardi citado en Pedro Lain Entralgo, “La espera y la esperanza”, Madrid, *Revista de Occidente*, 1975, p. 25.

<sup>3</sup> Joan Corominas, *Breve diccionario etimológico de la lengua castellana*, Madrid, Gredos, 2008.

<sup>4</sup> Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, 2018 [https://dle.rae.es/?id=GYnPei4].

<sup>5</sup> María Moliner, *Diccionario de uso del español*, Madrid, Gredos, 2001.



usa para expresar algo que no se llegará a realizar”.<sup>6</sup> No obstante, el *Diccionario del español usual en México* señala: “Actitud o disposición del ánimo que espera de algo o de alguien; sentimiento que despierta en uno la posibilidad de que suceda algo que se quiere o espera”.<sup>7</sup> Como se observa, en general la acepción común es que se trata de un sentimiento o disposición de ánimo que espera y confía en la posibilidad de alcanzar o que ocurra algo que se desea.

Volviendo a la definición para el cristianismo que apunta el *Diccionario de la lengua española*, no se debe olvidar que se trata de una virtud teologal.<sup>8</sup> “Ahora permanecen estas tres virtudes: la fe, la esperanza y la caridad”.<sup>9</sup>

Más allá de los diccionarios, ¿qué entendemos hoy por la esperanza? Para una respuesta menos general que la que ofrecen estas obras y también menos teórica que los autores que veremos a continuación, nos ayuda un poco la psicología y la psicoterapia, con objeto de contextualizar y aclarar su función cotidiana y práctica que es fundamental.

Para nombrar con propiedad a la esperanza, se trata más de un sentimiento que una emoción,<sup>10</sup> ya que:

Las emociones son básicamente —si tuviésemos que elegir una definición— procesos físicos y mentales, neurofisiológicos y bioquímicos, psicológicos y culturales, básicos y complejos. Sentimientos breves de aparición abrupta y con manifestaciones físicas, tales como rubor, palpitaciones, temblor, palidez. Duran poco tiempo. Se acompañan con agitación física a través del sistema nervioso central. Mueven, dan o quitan ánimo. Los sentimientos son las emociones culturalmente codificadas, personalmente nombradas y que duran en el tiempo. Secuelas profundas de placer o dolor que dejan las emociones en la mente y todo el organismo.<sup>11</sup>

Un sentimiento que además puede considerarse favorable, satisfactorio, correcto, benéfico y funcional, según toda una gama terminológica que intenta no quedarse

<sup>6</sup> Academia Mexicana de la Lengua, *Diccionario de mexicanismos*, México, AML, 2014, p. 215.

<sup>7</sup> Colegio de México, *Diccionario del español usual en México*, México, Colmex, 2001, p. 404.

<sup>8</sup> Una virtud teologal es una disposición habitual del ser humano —valores y actitudes— considerada como cualidad moral buena que además lo acerca a Dios. Otras son la prudencia, justicia, temple y fortaleza.

<sup>9</sup> 1 Corintios, 13, *Biblia*, Barcelona, Herder, 2001, p. 1375.

<sup>10</sup> Aquí emplearemos emoción y sentimiento, según obras y autores utilizan, o como se considere en cada momento más oportuno.

<sup>11</sup> Anna María Fernández, “Antropología de las emociones y teoría de los sentimientos”, en *Versión, estudios de comunicación y política*, núm. 26, México, UAM, 2011 [http://version.xoc.uam.mx].

sólo en lo positivo y lo negativo, como habitual y coloquialmente calificamos. Si lo miramos desde la óptica de la Gestalt, diremos que es un sentimiento de desarrollo –en oposición a los de deterioro–, y que pertenece al campo semántico de la alegría como sentimiento básico. Y no olvidemos que la función de la alegría es la vivificación, proporciona energía vital.<sup>12</sup>

Uno de sus significados más comunes, como se ha dicho, es la confianza en que algo deseado sucederá. Sus sinónimos pueden ser precisamente confianza, y también creencia, expectativa, e incluso fe. Sus antónimos: desesperanza, desilusión, incluso desesperación. Por defecto, lo opuesto es desesperanza y por exceso, podríamos decir que se cae en presunción –a modo de certeza irracional–, esto es, sentimientos ambos disfuncionales o de deterioro, o negativos –según la terminología aquí elegida–.<sup>13</sup> En este sentido es que lo toman algunos pensadores asociándolo a falsas esperanzas, ilusiones vanas, pura fantasía; desde una óptica pesimista de la existencia humana, incluso podría calificarse de desesperada.

En todo caso, nos quedamos con algunas interpretaciones que pueden considerarse más optimistas y propositivas, a saber: “La esperanza nos desvía del pensamiento establecido o mecánico, nos abre un nuevo mapa ante los ojos, nos inspira con dulzura a explorar una nueva ruta que promete algo mucho más libre, gozoso y grandioso que lo que se está viviendo”.<sup>14</sup> “La esperanza es una forma de deseo, a saber, la confianza de que sucederá lo que deseamos... la ilusión de la esperanza es gratísima y ante todo necesaria para la vida, en medio de tantas desgracias, situaciones difíciles y casi intolerables”.<sup>15</sup>

Desde los enfoques psicológicos y terapéuticos humanistas la esperanza da sentido de vida,<sup>16</sup> y si bien se espera algo en el futuro, se sienta y siente en el presente y sirve para algo,<sup>17</sup> en este caso y por su relación con la alegría energiza la vida, proyecta una mejora futura o un consuelo adaptativo presente. En fin, reiteramos, la esperanza es una emoción o sentimiento positivo en la línea de la alegría, hace acto de presencia en una coyuntura desesperada ante condiciones vitales desfavorables, la

<sup>12</sup> Myriam Muñoz, *Emociones, sentimientos y necesidades*, México, IHPG, 2009.

<sup>13</sup> *Idem*.

<sup>14</sup> Laura Garcés, “Esperanza y desesperanza”, *Biomanantial*, España, 2018 [<https://www.biomanantial.com/esperanza-y-desesperanza-a-2047-es.html>].

<sup>15</sup> Vives citado en José Antonio Marina y Marisa López, *Diccionario de los sentimientos*, Barcelona, Anagrama, 2007, p. 233.

<sup>16</sup> Viktor Frankl, *El hombre en busca de sentido*, Herder, Barcelona, 2003.

<sup>17</sup> Anna María Fernández Poncela, “Antropología de las emociones...”, *op. cit.*

esperanza sostiene, impide rendirse y motiva las capacidades, aporta energía, una luz en el camino, “un sentimiento positivo que anticipa la prosperidad”.<sup>18</sup>

## Filosofía y psicología

Prosiguiendo por los caminos filosóficos, desde la teoría cristiana: San Pablo, San Agustín, Santo Tomás de Aquino, San Juan de la Cruz, hablan de la esperanza divina. También filósofos han rumiado en torno a ella, pasando de la esperanza en el cielo a la esperanza terrena, y es que podría decirse que la versión secular de la esperanza es la visión progresista de la historia y la evolución positiva de la humanidad según algunos autores,<sup>19</sup> aunque otros<sup>20</sup> contradicen precisamente eso, porque proviene de un concepto religioso y está impregnado de utopismo.

Para Descartes, por ejemplo, es una pasión del alma que indica que hay “muchas apariencias de conseguir lo que se desea”<sup>21</sup> de lo contrario surge el temor, si a la esperanza se le suma se llama certidumbre y cuando es “el temor extremado se torna en desesperación”,<sup>22</sup> y añade en otro momento de su obra:

La esperanza es una disposición del alma a creer que lo que desea va a ocurrir, disposición producida por un movimiento particular de los espíritus, a saber, el de la alegría y el del deseo mezclados; y el temor es otra disposición del alma que la hace creer que no ocurrirá; y es de observar que aunque estas dos pasiones son opuestas, se puede, sin embargo, sentir las dos juntas.<sup>23</sup>

Curioso como este pensador prosigue su reflexión:

[...] cuando la esperanza es tan fuerte que excluye enteramente el temor, cambia de naturaleza y se llama certidumbre o seguridad; y cuando se está seguro de que lo que se desea ocurra, aunque se siga queriendo que ocurra, se deja, no obstante de estar agitado por la pasión del deseo, que hace buscar con inquietud el acontecimiento; mas

<sup>18</sup> José Antonio Marina y Marisa López, *Diccionario de los sentimientos...*, op. cit., p. 232.

<sup>19</sup> Pedro Lain, *La espera y la esperanza*, op. cit.

<sup>20</sup> Manuel Arias, *La democracia sentimental*, Barcelona, Página Indómita, 2016.

<sup>21</sup> René Descartes, *Las pasiones del alma*, Biblioteca virtual Cervantes, 2003, p. 36 [[http://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/pensamientos--1/html/ff08eee4-82b1-11df-acc7-002185ce6064\\_2.html#I\\_1\\_](http://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/pensamientos--1/html/ff08eee4-82b1-11df-acc7-002185ce6064_2.html#I_1_)].

<sup>22</sup> *Idem*.

<sup>23</sup> *Ibid.*, p. 76.

cuando el temor es tan extremado que no deja lugar alguno a la esperanza, se convierte en desesperanza.<sup>24</sup>

Añade en otro momento de su glosa que “la intrepidez depende de la esperanza”,<sup>25</sup> que recuerda el título de un libro de Obama: *La audacia de la esperanza*.

Kant plantea la esperanza como producto de la razón y limitada por la misma que sabe demasiado y espera poco, sin lugar para lo inesperado, afirmando que tiende a la beatitud, a la realización de un mundo moral y progresos hacia un estado superior. “La esperanza es, en Kant, una esperanza que parte de la razón, y eso tanto en su posibilidad (la fe moral) como por lo que atañe a su objeto (el bien supremo)”.<sup>26</sup> Otros autores, tales como Baudelaire, Heidegger o Sartre, tienden a considerar que es un modo no auténtico de existir, una falsa y vana ilusión de los que se autoengañan,<sup>27</sup> no obstante, como se dijo, aquí no se van a revisar.

Curiosa e interesante la concepción del poeta italiano Leopardi,<sup>28</sup> quien afirma que el hombre no puede vivir sin esperanza, la desesperación misma contiene la esperanza, como se apuntó en un párrafo anterior, se trata del deseo de un bien futuro, y vivir es buscar placer y felicidad, la esperanza es pues según él la vida y un estímulo para la misma.

Lain Entralgo es su obra sobre la espera y la esperanza afirma que el hombre<sup>29</sup> no puede no esperar por su existencia biológica, esperando el hombre actúa, puede esperar pasivamente o puede entregarse a la actividad de un proyecto creativo, pero sea expectación o creación, esperar es recreación. La esperanza es espera confiada, con despreocupación y sin angustia. La esperanza genuina es impulsora y consoladora. Sus ideas parecen influidas por Leopardi, pues afirma que “la esperanza es la espera, considerada como estructura fundamental de la existencia humana. En este sentido, la espera —espera vital, espera *simpliciter*, *espoir*— es un hábito de la primera naturaleza del hombre, consistente en la necesidad vital de desear, proyectar y conquistar el futuro”.<sup>30</sup> Más adelante escribe: “El esperanzado es (...) un hombre que a lo largo de su vida se ha habituado a confiar en el buen éxito de la conquista del futuro (...) tiende

<sup>24</sup> *Idem*.

<sup>25</sup> *Ibid.*, p. 78.

<sup>26</sup> Robert Theis, “Kant y la esperanza en los límites de la mera razón”, *Endoxa. Series Filosóficas*, núm. 18, UNED, 2004, p. 248.

<sup>27</sup> Pedro Lain, *La espera...*, *op. cit.*

<sup>28</sup> Leopardi citado en Pedro Lain, *La espera...*, *op. cit.*

<sup>29</sup> Así nombra al ser humano, hombre, y se mantiene el vocablo en estas páginas.

<sup>30</sup> *Ibid.*, p. 543.

espontánea y necesariamente la espera vital (...) espera confiada (...) Espera y confianza son, pues, los elementos básicos de la estructura antropológica de la esperanza”.<sup>31</sup>

Esto último es clave, ya apareció en los diccionarios y aparecerá en otros autores, la esperanza es la espera confiada, o lo que es lo mismo, la confianza eleva la espera a esperanza. Finaliza su texto afirmando que el hombre no puede no esperar, pues esto es constitutivo de su existencia, pero puede esperar con esperanza o con desesperanza, las polaridades de este sentimiento.

Dos autores sobresalen con sus obras sobre la esperanza, tal vez en partes aplicables al estudio de la esperanza alrededor de las elecciones en México, que presentamos en otro apartado, por ello los citamos más ampliamente. Estos son el filósofo alemán Ernst Bloch, y el psicoanalista y filósofo también alemán Erich Fromm.

Bloch escribe su obra *El principio de la esperanza* entre las décadas de 1930 y 1940, en su exilio en Estados Unidos. Es un alegato de ideología marxista que presenta interesantes perspectivas para el tema que nos ocupa. Inicia su trabajo con las siguientes palabras: “¿Quién somos? ¿De dónde venimos? ¿Adónde vamos? ¿Qué esperamos? ¿Qué nos espera?”.<sup>32</sup> Habla de un mundo que conoce el miedo y arguye que la esperanza es un sentimiento más acorde con el ser humano.

La esperanza, situada sobre el miedo, no es pasiva como éste, ni, menos aún, está encerrada en un anonadamiento. El efecto de la esperanza sale de sí, da amplitud a los hombres en lugar de angostarlos, nunca puede saber bastante de lo que les da intención hacia el interior y de lo que puede aliarse con ellos hacia el exterior. El trabajo de este afecto exige hombres que se entreguen activamente al proceso del devenir al que ellos mismos pertenecen. No soporta una vida de perro, que sólo se siente pasivamente arrojada en el entre (...) El trabajo contra la angustia vital y los manejos del miedo es un trabajo contra quienes los causan, en su mayoría muy identificables, y busca en el mundo mismo lo que sirve de ayuda al mundo: algo que es susceptible de ser encontrado. ¡Con qué abundancia se soñó en todo tiempo, se soñó con una vida mejor que fuera posible!... ¡Que los sueños soñados despierto se hagan más intensos!<sup>33</sup>

Añade en otro momento “Pensar significa traspasar”,<sup>34</sup> y advierte que su obra no es otra cosa que “sueños de una vida mejor”.<sup>35</sup> Presenta varias partes centradas

<sup>31</sup> *Ibid.*, p. 546.

<sup>32</sup> Ernst Bloch, *El principio de la esperanza*, Madrid, Trotta, 2014, p. 25.

<sup>33</sup> *Ibid.*, p. 26.

<sup>34</sup> *Idem.*

<sup>35</sup> *Ibid.*, p. 34.

en la esperanza como “el descubrimiento y la descripción inconfundible de lo todavía-no-consciente”,<sup>36</sup> inconsciente dirigida hacia delante “de un algo nuevo en gestación y que no ha sido consciente hasta ahora”.<sup>37</sup> Un impulso, una ruptura, una incubación, una anticipación de lo que todavía no es.

El elemento anticipador actúa así en el campo de la esperanza, ésta, por tanto, no es tomada sólo como afecto, como contraposición al miedo (porque también el miedo puede anticipar), sino esencialmente como acto orientado de naturaleza cognitiva (y aquí lo opuesto no es el temor, sino el recuerdo). La representación y las ideas de esta llamada intención de futuro son utópicas, pero no lo son en una significación restringida de la palabra, sólo determinada en relación con lo negativo (figuraciones afectivamente irreflexivas, divertimento abstracto), sino precisamente en el nuevo sentido indicado del sueño hacia delante, de la anticipación en absoluto.<sup>38</sup>

De ahí que entrelaza conciencia utópica que quiere ir más allá y esperanza, con expresiones tales como “lo-todavía-no-consciente” o “lo-todavía-no-llegado”, “lo-todavía-no-producido” o “lo-todavía-no-manifestado”. Las anticipaciones e ilusiones son parte de la construcción de la esperanza. En concreto su propia utopía esperanzada queda reflejada en esta frase: “Todo lo que no es fantástico en las visiones de esperanza, todo lo real-posible tiene sus orígenes en Marx, labora –variando en cada caso, racionado según las situaciones– en la transformación socialista del mundo”.<sup>39</sup> En fin, “Sólo en el abandono del concepto concluso del ser aparece en el horizonte la verdadera dimensión de la esperanza”.<sup>40</sup>

Fromm reflexiona en varias obras sobre la esperanza, traemos aquí algunas citas de *La revolución de la esperanza* que aparece en 1968 como un alegato ante la deshumanización que observa en la sociedad estadounidense; desde un enfoque social señala que “La esperanza es un elemento decisivo para cualquier intento de efectuar cambios sociales que lleven a una vivacidad, conciencia y razón mayores”.<sup>41</sup> Su objeto es una vida más plena, vivaz y liberada del hastío. No es en modo alguno espera en el sentido de resignación, tampoco la violencia radical, pues lo anterior sería falta de realismo y amor a la vida. “La espera pasiva es una forma disfrazada de desesperanza

<sup>36</sup> *Ibid.*, p. 35.

<sup>37</sup> *Idem.*

<sup>38</sup> *Ibid.*, p. 36.

<sup>39</sup> *Ibid.*, p. 41.

<sup>40</sup> *Ibid.*, p. 42.

<sup>41</sup> Erich Fromm, *La revolución de la esperanza*, México, FCE, 1984, p. 7.

y de impotencia, pero hay otra forma de desesperanza que adquiere exactamente el disfraz opuesto, a saber, el disfraz de la frase hecha y el aventurerismo, del desprecio por la realidad y del violentamiento de lo que no puede violentarse”.<sup>42</sup> Y añade: “La esperanza es *paradójica*. No es ni una espera pasiva ni un violentamiento ajeno a la realidad de circunstancias que no se presentarán. Es, digámoslo así, como el tigre agazapado que sólo saltará cuando haya llegado el momento preciso. Ni el reformismo fatigado ni el aventurerismo falsamente radical son expresiones de esperanza”.<sup>43</sup> Lo que sí es, “estar presto en todo momento para lo que todavía no nace, pero sin llegar a desesperarse si el nacimiento no ocurre en el lapso de nuestra vida”.<sup>44</sup> Subraya que no se trata de la esperanza en cuanto a anhelos y deseos de consumo, eso es según él ansiedad, tampoco la pasividad o espera, pues sería más bien resignación. Considera que todos nacemos con esperanza, pero son las vicisitudes de la vida que la truncan endureciendo el corazón. Una última expresión cercana al tema que nos ocupa en estas páginas, “La esperanza es un estado, una forma de ser. Es una disposición interna, un intenso estar listo para actuar”,<sup>45</sup> que aquí decidimos conceptualizar como sentimiento.

## Desde la política y las elecciones

Ya en el terreno circunscrito a lo político, imperan las emociones y sentimientos denominados negativos como fuente movilizadora de la protesta y los movimientos sociales, incluso en ocasiones del voto, como el enojo o la indignación,<sup>46</sup> y sobre todo el miedo, ya que han sido empleados políticamente y estudiados desde Maquiavelo<sup>47</sup> hasta la actualidad.<sup>48</sup> De hecho, se inicia una reflexión importante sobre las emociones, la política y las elecciones de forma directa en los últimos años,<sup>49</sup> pero la esperanza no ha tenido tanta atención.

<sup>42</sup> *Ibid.*, p. 8.

<sup>43</sup> *Idem.*

<sup>44</sup> *Idem.*

<sup>45</sup> *Ibid.*, p. 10.

<sup>46</sup> Barrington Moore, *La injusticia: bases sociales de la obediencia y la rebelión*, México, UNAM, 1985; Stéphane Hessel, *Indignaos*, Barcelona, Gedisa, 2011.

<sup>47</sup> Nicolás Maquiavelo, *El Príncipe*. Madrid, Alianza Editorial, 2010.

<sup>48</sup> Christophe André, *Psicología del miedo. Temores, angustias y fobias*, Barcelona, Kairós, 2005; Zygmunt Bauman, *Miedo líquido. La sociedad contemporánea y sus temores*, Barcelona, Paidós, 2007; Corey Robin, *El miedo. Historia de una idea política*, México, FCE, 2009.

<sup>49</sup> Manuel Arias, *La democracia sentimental...*, *op. cit.*

Por ejemplo, no aparece desde la teoría de la Inteligencia Afectiva<sup>50</sup> o en todo caso surge la confianza como disposición afectiva para proseguir con la rutina del partido en el poder o el voto familiar y tradicional. En esta perspectiva, es la ansiedad o el miedo, y a veces el enojo, lo que activa el sistema de vigilancia en las personas que se informan y razonan su voto; ante la sensación de peligro reflexionan más y pueden llegar a votar por un cambio.

Desde el enfoque de los sentimientos morales y baterías emocionales<sup>51</sup> es también el impacto moral el desencadenador de la protesta social, el enojo, la ira y la indignación ante la insensibilidad de un gobierno o la consideración de traición del mismo. Sin embargo, en las emociones morales sí aparece la esperanza, en el sentido de compromiso o entusiasmo, algo así como hacer lo correcto y para mejorar. También, en las baterías de emociones en los movimientos sociales, sobresalen la combinación de emociones positivas y negativas, por ejemplo, una contrastación emotiva puede darse entre el miedo, ansiedad y sufrimiento presente y la esperanza en un cambio en el futuro, son emociones que tensan y mueven a la acción. Respecto a la esperanza, en concreto Jasper afirma: “es a menudo el polo positivo de lo que llamo batería moral: la combinación de emociones positivas o negativas que, a partir de su contraste, proveen energía a la acción”.<sup>52</sup> Y detalla:

Una forma más genérica de batería moral mezcla la esperanza por el cambio futuro con el miedo, la ansiedad, y otros sufrimientos del presente. Los organizadores más exitosos exageran la propuesta del futuro tanto como el sufrimiento del presente. El terrible contraste entre la manera como son las cosas ahora y la forma en que podrían ser ayuda a motivar la protesta y la acción política.<sup>53</sup>

Todo ello basándose en el estudio de los movimientos sociales, pero es similar en el mundo de la política institucional y en los discursos en plena campaña electoral, por ejemplo.

Por otra parte, indignación y enojo pueden combinarse con pasión por la justicia donde entraría la esperanza junto a la compasión. La yuxtaposición de emociones positivas con negativas, como señala Jasper, aumenta los efectos. Apelar a la esperanza

<sup>50</sup> George Marcus, *The Sentimental Citizen*, Pennsylvania State University Press, 2002.

<sup>51</sup> James Jasper, “Las emociones y los movimientos sociales: veinte años de teoría e investigación”, *RELACES*, núm. 10, Argentina, 2013, pp. 48-68 [<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=273224904005>].

<sup>52</sup> *Ibid.*, p. 52.

<sup>53</sup> *Ibid.*, p. 53.



en medio de la desesperanza puede movilizar, aunque al parecer esto tiene que ver más con la protesta social y el desarrollo del civismo, que, con el voto, mientras que si se mantiene el enojo, entonces sí se moviliza el sufragio. Nuestro cerebro tiende a la negatividad, sin embargo, las emociones positivas también pueden ser movilizadoras, tales como el entusiasmo, la alegría y la esperanza. Hay una “abrumadora oleada de estudios sobre el miedo y la ira en la política a lo largo de los últimos años” declara Lecheler<sup>54</sup> y añade “cuando las emociones positivas se yuxtaponen con las negativas, sus efectos sobre el comportamiento político podrían verse aumentados, lo que podría tener que ver con el hecho de que los votantes quizás estén hastiados del inacabable reguero de informaciones y experiencias negativas, de modo que alguna emoción positiva, una campaña de talante positivo, unas noticias positivas o lo que sea podrían representar un cambio bien recibido”.<sup>55</sup> La mayoría de las campañas en México y en otras latitudes se caracterizan por la negatividad, así que una planteada de manera propositiva, resalta, como Obama hizo en su momento recogiendo la frustración juvenil del momento en Estados Unidos, Macron en Francia, Trudeau en Canadá y Mockus en Colombia.

Esta sería la propuesta de la comunicóloga ante tanta exposición a discursos y noticias negativas, si se transmite entusiasmo a la gente se puede incrementar la respuesta a más estímulos positivos. Pero, según investigaciones, como ya se dijo, si bien el entusiasmo es “predicador de la acción cívica... una mayor inclinación a comportarse como buenos ciudadanos, a tener más participación ciudadana en su entorno. En cambio, no se sentían más motivados a votar que antes. La participación electoral parece estar casi exclusivamente motivada por la ira y el miedo”.<sup>56</sup>

Dice Castells al respecto y para el caso también de los movimientos sociales:

La ira aumenta con la percepción de una acción injusta y con la identificación del agente responsable de la acción. El miedo desencadena la ansiedad, que se asocia con la evitación del peligro. El miedo se supera compartiéndolo e identificándose con otros en un proceso de acción comunicativa. Entonces se pasa a la ira, que lleva a un comportamiento que asume riesgos. Cuando el proceso de acción comunitaria induce la acción colectiva y se efectúa el cambio, la emoción positiva más fuerte que prevalece: el entusiasmo, que potencia la movilización social deliberada. Los individuos entusiastas y conectados, una vez superado el miedo, se transforman en un actor colectivo consciente.<sup>57</sup>

<sup>54</sup> Sophie Lecheler, “Emociones, política y noticias: ¿el poder de lo positivo?”, 2017 [<https://euro-mind.global/es/emociones-politica-y-noticias-el-poder-de-lo-positivo/>].

<sup>55</sup> *Idem.*

<sup>56</sup> *Idem.*

<sup>57</sup> Manuel Castells, *Redes de indignación y esperanza*, Madrid, Alianza Editorial, 2012, p. 210.

Finaliza su obra con las siguientes palabras: “Desde el abismo de la desesperación han surgido, en todas partes, un sueño y un proyecto: reinventar la democracia, encontrar formas de que la gente gestione colectivamente su vida”.<sup>58</sup> Este autor subraya el paso del miedo a la indignación y de ésta a la esperanza. Se trata de combinación de emociones y *continuum* emocional, eso son los sentimientos en su desenvolvimiento, un proceso. Lo cual rememora la posición de Spinoza<sup>59</sup> que considera el miedo y la esperanza como las emociones básicas.

Insistimos, otras opiniones desde la ciencia política, apuntan que la esperanza es un “estado emocional a menudo desligado de todo cálculo racional, juega en la conformación de la concepción romántica de la política democrática”.<sup>60</sup> Es más, se añade la consideración de espera que esta posee y su conexión con las utopías políticas y el pensamiento religioso, y cuestiona el anhelo romántico por ser irracional e irrealizable, en el sentido de toda la filosofía y política que apunta hacia las falsas esperanzas.<sup>61</sup>

Sobre los poco estudiados sentimientos positivos, Seligman,<sup>62</sup> por ejemplo, ya anuncia su importancia movilizadora, y cómo se trata más de sentimientos que de emociones, es posible vivir sin sentir las con gran intensidad, resultando una actitud optimista frente a la vida.<sup>63</sup>

Fredrickson<sup>64</sup> desde su modelo de la Ampliación y construcción, apunta el valor adaptativo de las emociones positivas. Si bien las negativas mueven claramente a la acción inmediata y física pues son de sobrevivencia, las positivas también, aunque no tan urgentes y directas, en el sentido de luchar –ira– o escapar –angustia–. Lo que está claro es que las emociones negativas por su función restringen la visión y claridad sobre la situación, mientras que las positivas amplían el rango de pensamientos y acciones, colaboran en la creación de recursos personales en cada quien con opciones más creativas. Unas se avocan más a resoluciones con acciones físicas y otras tienden a cambios en actitudes cognitivas.<sup>65</sup> Así, más que solucionar problemas urgentes e inmediatos

<sup>58</sup> *Ibid.*, p. 233.

<sup>59</sup> Baruch Spinoza, *Ética*, Orbis, Madrid, 1980.

<sup>60</sup> Manuel Arias, “Emociones adversativas: sobre los efectos políticos del afecto”, *Crítica Contemporánea. Revista de Teoría Política*, Dossier, diciembre de 2017, p. 20.

<sup>61</sup> Manuel Arias, *La democracia sentimental...*, *op. cit.*

<sup>62</sup> Martin Seligman, *La auténtica felicidad*, Barcelona, Zeta, 2011.

<sup>63</sup> Martin Seligman, *Florecer. La nueva psicología positiva y la búsqueda del bienestar*, México, Océano, 2014.

<sup>64</sup> Bárbara Fredrickson, “What Good are positive emotions?”, *Review of General Psychology*, 2 (3), 1998, pp. 300-319.

<sup>65</sup> Bárbara Fredrickson y Christine Branigan, “Positive emotions”, en Tracy Mayne y George Bonanno (eds.), *Emotions: current issues and future directions*, New York, Guilford Press, 2000, pp.123-151.

como los negativos, “los buenos sentimientos ayudan a progresar internamente y a prepararse para los tiempos más duros. Según mi teoría ‘ensanchar y construir’, los sentimientos positivos ensanchan nuestro repertorio de ideas y acciones y nos ayudan a cimentar (construir) recursos mentales duraderos”.<sup>66</sup> “Quien se siente bien experimenta, en mayor medida, la ausencia del peligro. Las emociones positivas cambian a las personas para mejor, les abren la esperanza hacia el futuro, aumentan la resistencia y refuerzan los vínculos sociales”.<sup>67</sup> Los sentimientos positivos no sólo transforman a las personas advierte esta autora, sino que se contagian, aparece la ayuda, el apoyo mutuo, la solidaridad y la gratitud. Además, las emociones positivas se acumulan en el tiempo y se dice que producen una espiral ascendente que lleva a experimentar más emociones positivas. Ubican a las personas en trayectorias de crecimiento<sup>68</sup> y desarrollo.<sup>69</sup>

En resumen, las emociones nombradas positivas producen patrones de pensamiento más creativos, inclusivos, flexibles, adaptables, nuevos, así como amplían el repertorio de acciones. La esperanza es una emoción positiva hacia el futuro que, como el optimismo, la confianza y la fe, persiguen desarrollarse.<sup>70</sup> Estas emociones, tales como la alegría o el interés, combaten los efectos de las denominadas negativas, impidiendo su desarrollo o ampliando el margen de soluciones.<sup>71</sup> Quizás sea Nussbaum quien más ha trabajado el tema desde el cognitivismo y los juicios morales, en el sentido de proponer y propiciar emociones positivas en la política y a favor de la democracia, en particular la compasión por los otros y la empatía.<sup>72</sup>

Dejamos aquí la revisión sobre la esperanza en general y en la política, y con estos enfoques e ideas nos adentramos a dicho sentimiento en un contexto electoral y según la expresión reportada de las personas consultadas.

## La esperanza en las elecciones presidenciales del 2018

En primer lugar, presentamos los datos de una encuesta preelectoral realizada en la Ciudad de México en junio de 2018, que contaba con un par de interrogantes

<sup>66</sup> Bárbara Fredrickson, “El poder de los buenos sentimientos”, *Mente y cerebro*, núm. 8, 2004, p. 75.

<sup>67</sup> *Ibid.*, p. 76.

<sup>68</sup> Carolina Greco, “Las emociones positivas: su importancia en el marco de la promoción de la salud mental en la infancia” *Liberabit*, vol. 16, núm. 1, 2010, pp. 81-93.

<sup>69</sup> Myriam Muñoz, *Emociones, sentimientos...*, *op. cit.*

<sup>70</sup> María Luisa Vecina, “Emociones positivas”, *Papeles del Psicólogo*, vol. 27, núm. 1, 2006, pp. 9-11.

<sup>71</sup> Admand Barragán y Cinthya Morales, “Psicología de las emociones positivas: generalidades y beneficios”, *Enseñanza e Investigación en Psicología*, vol. 19, núm. 1, 2004, pp. 103-118.

<sup>72</sup> Martha Nussbaum, *Paisajes del pensamiento. La inteligencia de las emociones*, Barcelona, Paidós, 2012.

alrededor de las emociones. En segundo, los relatos de entrevistas preelectorales centradas sobre emociones y elecciones, en el mismo tiempo y lugar. Por supuesto, si bien aquí nos centramos en las emociones, muchas más cuestiones de muy diversa índole confluyen en una elección.

*Las emociones y los votos según una encuesta preelectoral en la Ciudad de México*

En cuanto a las preguntas de la encuesta sobre emociones, se interrogó a la población en general,<sup>73</sup> sin embargo, aquí sólo se presenta y analiza el caso de quienes mostraron su preferencia electoral por AMLO (52.13% de la muestra),<sup>74</sup> y la esperanza era la emoción sobresaliente en este caso dirigida hacia su persona y proyecto. No obstante, mencionar que de ganar cualquiera de los otros tres candidatos –Ricardo Anaya, José Antonio Meade o Jaime Rodríguez– la emoción mayoritaria era enojo, y si no ganaban la emoción más usual fue seguridad, también para los tres.

En concreto el fraseado fue *Si mañana fueran las elecciones ¿Cómo se sentiría si gana AMLO?* (Gráfica 1). Aclarar que se trató de un interrogante de opción múltiple, y cuyas respuestas fueron seleccionadas por haber surgido como las categorías más nombradas en diversos ejercicios previos, excepto la de indiferencia que se añadió al surgir durante el proceso de aplicación. La esperanza apareció en primer lugar de forma muy notable, pues 43.88% la suscribió, con igual número de mujeres que hombres, 44.39% de las primeras y 43.33% de los segundos, prácticamente el porcentaje de cada sexo encuestado.

Ya si se analiza la pregunta sobre *¿Cómo se sentiría si no gana AMLO?* La respuesta mayoritaria es enojo, con 49.13% de la población consultada, también porcentajes similares entre hombres (50.7%) y mujeres (49.3%) (Gráfica 2).

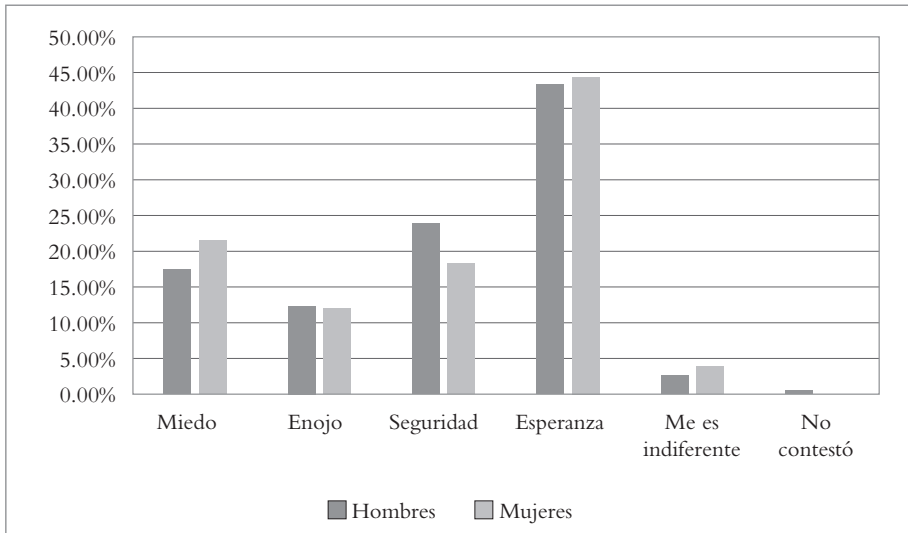
Así, para las y los electores de AMLO, *él* significa esperanza de manera rotunda, la victoria de los otros candidatos equivale a enojo también de forma mayoritaria.

<sup>73</sup> La encuesta se llevó a cabo por un grupo de profesores/as de la UAM, Unidad Xochimilco, con ayuda de un grupo de alumnos/as, casa por casa en la CDMX, a mediados de junio de 2018, el tamaño de muestra fue 800 casos, margen de error de +/- 3.5 y nivel de confianza de 95%, levantada en distritos, 10 por sección y cada 10 casas en colonias y alcaldías seleccionadas. Las características de la población: 51.3% hombres y 48.8% mujeres, 29.3% entre 18 y 29 años, 32.8% de 30 a 44 y 38% de 45 y más.

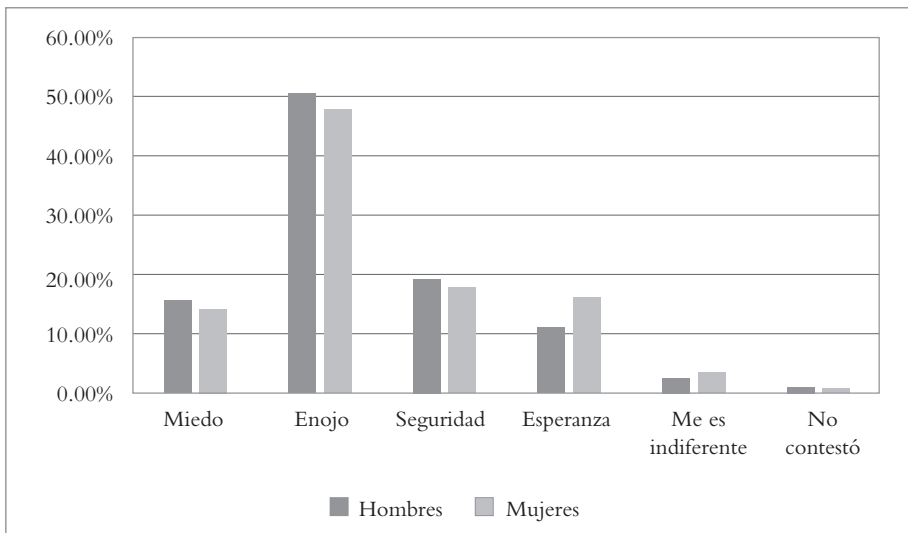
<sup>74</sup> Los resultados electorales según la encuesta: 17.25% por Ricardo Anaya, 7% por José Antonio Meade, 7% no sabe, 4.13% por Jaime Rodríguez, etcétera.

Con objeto de ampliar y profundizar este dato cuantitativo se da paso a las entrevistas cualitativas.

Gráfica 1. Si mañana fueran las elecciones ¿cómo se sentiría si gana AMLO?



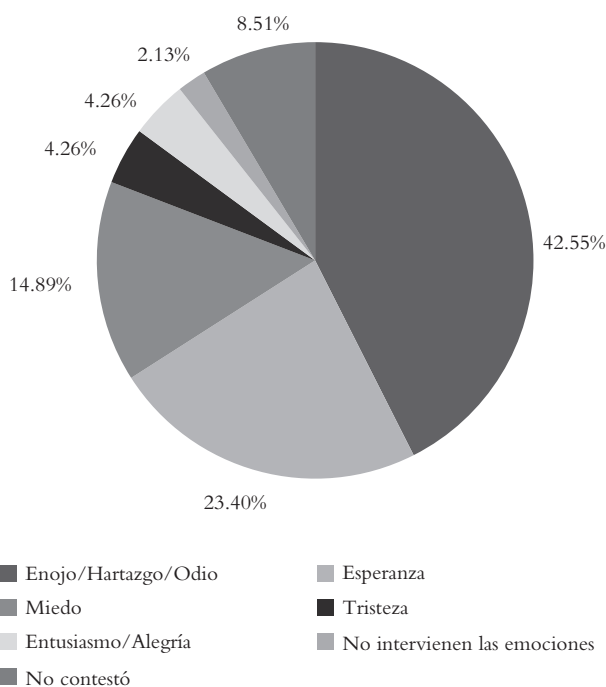
Gráfica 2. Si mañana fueran las elecciones ¿cómo se sentiría si no gana AMLO?



*Las emociones y los votos según entrevistas preelectorales en la Ciudad de México*

Si bien se aplicaron entrevistas a un grupo de las y los declarados futuros votantes de los cuatro candidatos presidenciables, aquí en coherencia con la revisión de la encuesta y dados los resultados electorales, también se seleccionaron a los seguidores de AMLO para revisar sus sentimientos.<sup>75</sup>

Gráfica 3. ¿Qué tipo de emociones intervienen en las personas para decidir su voto en las próximas votaciones? (votantes de AMLO)



En primer lugar, se preguntó *¿Qué tipo de emociones intervienen en las personas para decidir su voto en las próximas votaciones?* (Gráfica 3). Podemos decir que entre el enojo y sus conceptos afines –hartazgo y odio– fueron las mayoritarias numéricamente hablando, sin embargo, la esperanza fue la segunda emoción nombrada. Se

<sup>75</sup> Las y los entrevistados que declararon su intención de sufragar por AMLO son 47 en total (29 hombres y 18 mujeres). El cuestionario constaba de 33 preguntas, algunas dobles, aquí se seleccionaron sólo cuatro.

cuantifica *a posteriori* la pregunta abierta con objeto de obtener tendencias de opinión para luego darles contenido, explicación y significado. Entre quienes dicen votarán por AMLO, 42.55% expresó que enojo/hartazgo/odio, 23.40% esperanza y 14.40% miedo, son estas las emociones que intervienen en las personas a la hora de decidir su voto, según sus propias palabras.

A continuación, se muestran algunas transcripciones de las respuestas. Como se observa, la esperanza y el enojo sobresalen en las narraciones obtenidas, a veces yuxtapuestos en la oración vertida por una misma persona. En este punto se debe recordar lo dicho sobre que las emociones cuando se combina una positiva y otra negativa producen efectos amplificadores hacia la positiva en el sentido de que la población, harta de experiencias y noticias negativas, es receptiva a las emociones positivas en el sentido de ser movilizadoras.<sup>76</sup> En concreto Jasper<sup>77</sup> apunta a la esperanza como parte de un polo positivo de dos emociones en tensión o lo que denomina batería moral, cuya combinación por medio de su contraste provee energía para la acción. En este sentido Castells,<sup>78</sup> como se vio, apunta el tránsito del miedo a la indignación y de ésta a la esperanza. De hecho, hay enojo y hartazgo hacia lo pasado, lo conocido y lo que no se quiere, y esperanza e ilusión hacia el futuro a partir de un cambio de gobierno, como se observa en las narraciones del Cuadro 1 y el resumen a modos de campos semánticos que la antecede.

Cuadro 1

ENOJO	ESPERANZA
Por el pasado político Por los partidos que ya gobernaron Por el gobierno actual	Por un cambio para México

- H.19: Enojo por el pasado y por las propuestas que no son muy atractivas por la mayoría de los candidatos, tristeza también porque sólo se ve una preocupación por los intereses de los partidos políticos, pero a la vez felicidad por la expectativa de lo que puede suceder en el intento de nuevo cambio para México.
- H.19: La ilusión de un país libre de corrupción.
- H.30: Ira, coraje y resentimiento.
- H.32: Enojo, esperanza tal vez.
- H.49: Seguridad, Enojo, Hartazgo y Esperanza.
- M.34: Yo creo que miedo, esperanza, frustración y enojo.
- M.44: Que la gente ya está cansada.
- M.45: El hartazgo y desilusión de los otros partidos que ya gobernaron.
- M.52: Enojo y frustración por el gobierno actual.
- M.56: Esperanza, decepción, enojo.

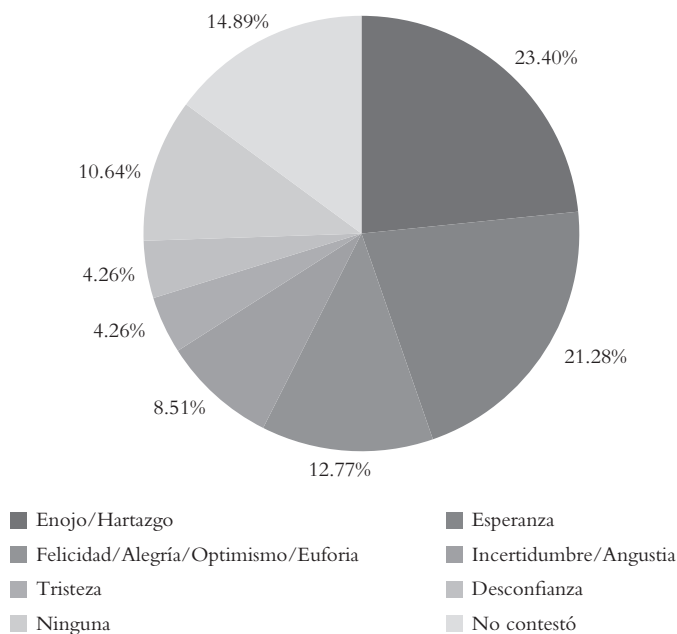
<sup>76</sup> Sophie Lecheler, “Emociones, política y noticias...”, *op. cit.*

<sup>77</sup> James Jasper, “Las emociones y los movimientos sociales...”, *op. cit.*

<sup>78</sup> Manuel Castells, *Redes de indignación y esperanza...*, *op. cit.*

En segundo lugar, se volvió a interrogar, ahora no ya lo que pensaban de las personas o la sociedad en general, si no de manera particular *¿Cuáles son sus propias emociones al respecto?* de forma abierta, y la esperanza y el enojo aparecieron nuevamente entre los seguidores de AMLO, 23.40% dijo que enojo/hartazgo, mientras 21.28% apuntó a la esperanza, seguida por 12.77% que afirmó felicidad/alegría/optimismo/euforia (Gráfica 4). Como se observa, lo que se considera para la sociedad vale al parecer también para aplicárselo a la persona interrogada, no obstante, el enojo disminuye notablemente, la esperanza se mantiene y se incrementa el ninguna y no contesta, quizás no sabe o no siente o no tiene claro lo que realmente siente. La dificultad de traducir en lenguaje las sensaciones, emociones y sentimientos es algo claro y reiterado. Subrayar nuevamente la similitud de porcentaje entre la esperanza y el enojo.

Gráfica 4. ¿Cuáles son sus propias emociones al respecto?  
(votantes de AMLO)



Algunas de las palabras y frases obtenidas se transcriben a continuación, enojo y esperanza se repiten, a veces combinadas (Cuadro 2). Lo ya dicho de la indignación



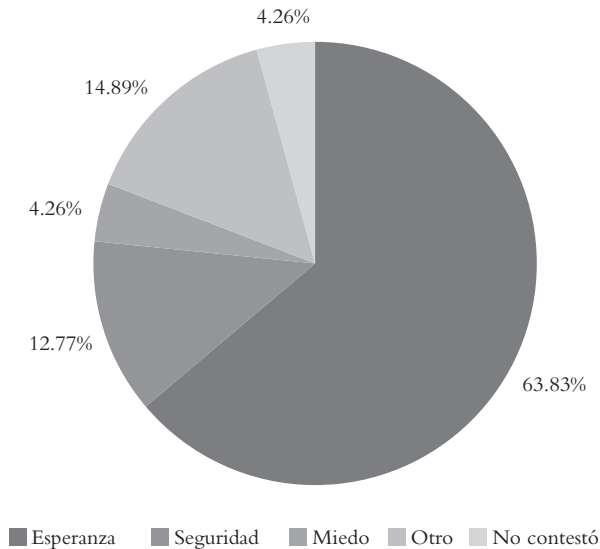
presente y la esperanza en la justicia futura,<sup>79</sup> y la necesidad de sentimientos positivos ante tanta negatividad.<sup>80</sup>

Cuadro 2

H.18: Euforia, enojo.
H.20: Esperanza.
H.33: Tengo enojo, porque son una bola de rateros.
H.76: Enojo y esperanza.
M.22: Enfado y hartazgo.
M.43: Siento un poco de esperanza y desánimo al mismo tiempo, la verdad.
M.44: Enojo y un poco de esperanza.
M.52: Mis emociones son esperanza, con el candidato que apoyaré.

En tercer lugar, la siguiente pregunta es *¿Qué sentirá si su candidato gana las elecciones, elija la que más sienta: enojo, miedo, esperanza, seguridad?* (Gráfica 5). En esta ocasión es pregunta cerrada, pues se enumeran una serie de emociones, si bien en una segunda parte se abre a la explicación del porqué de la selección.

Gráfica 5. ¿Qué sentirá si AMLO ganas las elecciones, elija la que más sienta: enojo, miedo, esperanza, seguridad? (votantes de AMLO)



<sup>79</sup> James Jasper, “Las emociones y los movimientos sociales...”, *op. cit.*

<sup>80</sup> Sophie Lecheler, “Emociones, política y noticias...”, *op. cit.*

Se presenta la información concreta, donde aparece por mayoría, la esperanza entre los futuros electores de AMLO, según su propia declaración (63.83%), seguido a bastante distancia por la seguridad (12.77%). Sentimiento positivo, inclusivo, adaptable, que abre el abanico de posibilidades y acciones, y baña las actitudes de optimismo y confianza, haciendo a las personas más saludables y sociables.<sup>81</sup> La esperanza también en el sentido de Fromm<sup>82</sup> como cambios sociales hacia una vida plena, o en la perspectiva de Bloch<sup>83</sup> hacia una vida mejor.

A continuación, el Cuadro 3 de campos semánticos y algunos de los relatos recabados en la parte abierta de la pregunta, donde se muestra la variedad de emociones expuestas por las personas entrevistadas. Como se observa, junto a la esperanza apareció la felicidad y la alegría, al lado de la misma y como descripción de ésta. Ya que esperanza, como se ha visto, es parte de la alegría como emoción primaria.<sup>84</sup>

Cuadro 3

FELICIDAD, ALEGRÍA Y ESPERANZA
Por votar por primera vez
Por el triunfo de mi candidato
Todo será mejor, se pondrá mejor el país
Nos va a ayudar
No por mí, sino por México

- H.20: Esperanzado.  
 H.21: Cuando gane sentiré felicidad total, esperanza, euforia.  
 H.21: Me sentiría un poco aliviado y con un poco de felicidad, tranquilidad, eso es lo que yo sentiría.  
 H.22: Feliz, porque por primera vez, ganaría alguien por el que yo vote.  
 H.22: Ansioso... Tal vez, también preocupado por cómo actúen las personas.  
 H.23: Me voy a sentir alegre.  
 H.30: Satisfecho, alegre y esperanzado.  
 H.46: Feliz, ganamos y todo será mejor  
 H.56: Muy entusiasmado por el triunfo de mi candidato.  
 H.72: Contento, porque nos va a ayudar.  
 H.76: Con mucha alegría.  
 M.18: Con espera de ver los cambios.  
 M.20: No satisfecha, tal vez feliz, satisfecha no porque estaría satisfecha hasta que él cumpla lo que está prometiendo.  
 M.39: Bien y con esperanza de que todo se ponga mejor en el país.  
 M.40: Feliz y no sólo por mí, sino por México.  
 M.40: Tranquila.  
 M.43: Bien, porque le estaríamos ganando a toda la gente mala que gobierna a este país y mejorar la cosas.  
 M.44: Aliviada, contenta.

<sup>81</sup> Bárbara Fredrickson, "What Good are positive...?", *op. cit.*; María Luisa Vecina, "Emociones positivas" ..., *op. cit.*

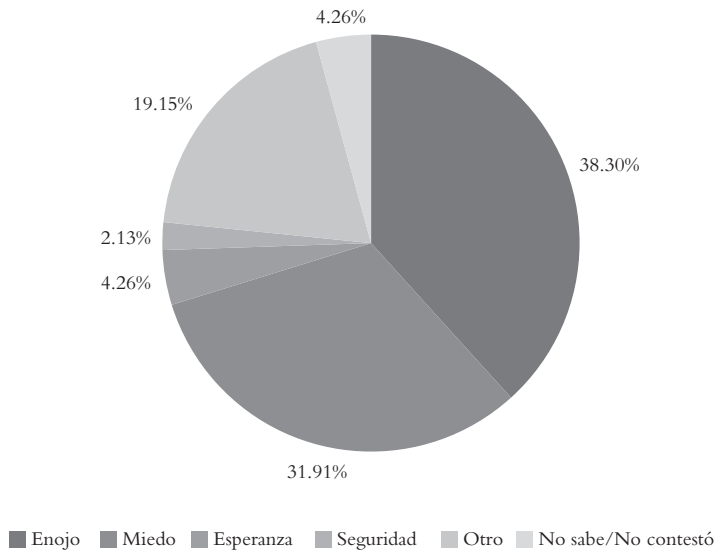
<sup>82</sup> Erich Fromm, *La revolución de la esperanza...*, *op. cit.*

<sup>83</sup> Ernst Bloch, *El principio de la esperanza...*, *op. cit.*

<sup>84</sup> Myriam Muñoz, *Emociones, sentimientos...*, *op. cit.*

Otro interrogante, en cuarto y último lugar, era lo contrario: *Si su candidato no gana las elecciones ¿cómo se sentirá, elija una emoción: enojo, miedo, esperanza y seguridad?* A la cual la mayoría de los electores mostraron enojo o conceptos afines a esta emoción (38.30%) y miedo en segundo lugar (31.91%) (Gráfica 6).

Gráfica 6. Si AMLO no gana las elecciones ¿cómo se sentirá, elija una emoción: enojo, miedo, esperanza y seguridad? (votantes de AMLO)



Ahora algunos relatos transcritos del porqué que contenía también la pregunta en el Cuadro 4.

Es importante destacar el papel del enojo en esta elección, mismo que no se ha desarrollado en estas páginas porque se decidió trabajar sobre la esperanza. Si AMLO gana destaca este último sentimiento, de no hacerlo, sobresale el primero. Tal vez sería o es parte de la batería moral mencionada, quizás la composición de polaridad emocional, incluso su complementariedad, en el sentido ya expuesto de enojo pasado y futura esperanza.

Hasta aquí una revisión de definiciones y teorías en torno a la esperanza, así como un repaso de los datos de una encuesta e información de entrevistas, donde aparece ésta como la emoción más numerosa, o bastante numerosa como movilizadora del voto y ante el voto, y el sentir si su candidato gana, en el caso concreto de Andrés Manuel López Obrador.

Cuadro 4

ENOJADO, FRUSTRADO, DECEPCIONADO
Porque siempre gobiernan los mismos Será un fraude, corrupción, compra de votos Ni modo, ya estoy acostumbrado Hambre de lucha y justicia

H.23: Enojado y decepcionado, de muchas formas.
H.26: Me sentía muy frustrado como enojado más que nunca por margen en las encuestas, creo que el fraude sería muy evidente como en el 2006, en el 2012, y pues sería nulo respeto a la democracia.
H.41: Muy enojado, me daría mucho coraje, pero pues ya ni modo ya estoy acostumbrado.
H.49: Enojo y hambre de lucha y justicia.
M.20: Enojada, porque aparentemente o a través de todo lo que se ha presentado en las elecciones AMLO es el que va ganando, entonces si así tan de pronto hay un cambio es porque ya hubo corrupción o compra de votos.
M.40: Enojada, porque es obvio que él va a ganar, toda la gente lo apoya.
M.43: Mal, nuevamente decepcionada.

## Conclusiones

*El infierno es haber perdido la esperanza.*  
Archibald Joseph Cronin

Cuando se estudian emociones y política, siempre se piensa sobre todo y fundamentalmente en el miedo, eso lo saben muy bien quienes dominan el mundo; financieros, políticos y publicistas lo usan a su antojo y magistralmente; incluso las personas comunes lo empleamos bajo sutiles e indirectas amenazas en nuestra vida cotidiana. Marcus<sup>85</sup> y su teoría de la afectividad en la política, así lo ratifican.

En segundo lugar, se piensa en el enojo, la indignación y la ira, motor de la protesta social y algunos cambios políticos en el mundo.<sup>86</sup>

Acostumbrados/as como estamos a circular entre emociones dolorosas, insatisfactorias y disfuncionales, exageradas o disminuidas, no se nos ocurre que las placenteras, satisfactorias y funcionales también existen y pueden usarse en la política y las elecciones. Es más, combinadas como señalan Marcus, Jasper o Castells, con emociones negativas, pueden resultar una jugada maestra en una elección. O incluso por sí solas como apuntan los nuevos enfoques sobre el tema.<sup>87</sup>

<sup>85</sup> George Marcus, *The Sentimental Citizen...*, *op. cit.*

<sup>86</sup> James Jasper, "Las emociones y los movimientos sociales...", *op. cit.*

<sup>87</sup> Sophie Lecheler, "Emociones, política y noticias...", *op. cit.*

En la coyuntura electoral de México 2018 se hablaba del miedo y del enojo, y se debatía entre candidatos y entre gente de la calle que apoyaba a uno u otro, pero lo que ganó al parecer más sigilosamente fue la esperanza futura, sin desconocer el papel acompañante del enojo por el pasado y presente.

En la encuesta llevada a cabo en la Ciudad de México queda claro el triunfo de la esperanza (43.88%) de llevarse la victoria AMLO, y de su opuesto el enojo (49.13%) en caso de no hacerlo. Lo mismo en un interrogante idéntico aplicado en las entrevistas. Un par emocional que se ha visto, en ocasiones como polaridad y otras como complementariedad.

Un resumen de algunas de las cuestiones expuestas a través de las entrevistas apunta que la esperanza se finca en un cambio para México, por el triunfo de un partido y candidato nuevos para gobernar, con lo cual se piensa, desea y confía que todo irá mejor y será mejor, según los testimonios de la gente y sus relatos en torno al tema. Como disposición del alma,<sup>88</sup> como disposición interna, como estado o forma del ser,<sup>89</sup> como sentimiento que es como aquí lo consideramos y nombramos.

Espera confiada<sup>90</sup>, equilibrada, lo que todavía-no-nace,<sup>91</sup> sueños de una vida mejor, un todavía-no-consciente, no-productido, un impulso, una ruptura,<sup>92</sup> fundamental para el cambio social y una vida más plena.<sup>93</sup> Una esperanza, que hoy por hoy, como las emociones positivas en general se revalorizan, y se consideran movilizadoras,<sup>94</sup> toda vez que creativas, y en especial la esperanza hacia el futuro que comporta optimismo, confianza y cambio de actitudes<sup>95</sup> y se ponen en práctica en la vida política o eso se intenta,<sup>96</sup> como en este caso en una campaña, donde la gente dice sentir esperanza. Sin desconocer a quienes la consideran una quimera, romántica, trasnochada, una fantasía de mentes infantiles y poco razonables.<sup>97</sup> Pero que las personas dicen haber sentido, como emoción autoreportada durante una coyuntura preelectoral determinada. Y también en otras respuestas de la entrevista, dolor por el país, desconfianza

<sup>88</sup> René Descartes, *Las pasiones del alma...*, *op. cit.*

<sup>89</sup> Erich Fromm, *La revolución de la esperanza...*, *op. cit.*

<sup>90</sup> Pedro Lain, *La espera...*, *op. cit.*

<sup>91</sup> Erich Fromm, *La revolución de la esperanza...*, *op. cit.*

<sup>92</sup> Ernst Bloch, *El principio de la esperanza...*, *op. cit.*

<sup>93</sup> Erich Fromm, *La revolución de la esperanza...*, *op. cit.*

<sup>94</sup> Sophie Lecheler, "Emociones, política y noticias..." , *op. cit.*

<sup>95</sup> *Idem.*

<sup>96</sup> Martha Nussbaum, *Paisajes del pensamiento...*, *op. cit.*

<sup>97</sup> Manuel Arias, *La democracia sentimental...*, *op. cit.*

en la política, inseguridad personal y un rosario de sentimientos concatenados, que resumen la desesperanza, así es como la esperanza surge de esta última.<sup>98</sup>

AMLO ofreció una narrativa de esperanza, amor y paz, con algunos toques de humor, subido sobre el enojo y desesperanza social que reinaba en el país –violencia, inseguridad, corrupción, impunidad, escándalos políticos, falta de justicia, mal gobierno–, ya sabemos que el enojo y la indignación movilizan la protesta social,<sup>99</sup> y al parecer también convocan al voto, pero a un voto en contra o de castigo a determinados candidatos y fuerzas políticas que habían estado ya en el poder, esto según los datos de la encuesta y los testimonios de las entrevistas aplicadas alrededor de la convocatoria electoral presidencial de 2018. Así, sobre el sentimiento negativo de enojo que produce la acción inmediata de supervivencia de defensa y poner límites<sup>100</sup> ante las pérdidas del pasado, un enojo que además había vencido al miedo y a las campañas concretas del miedo, se erige la esperanza. Una esperanza que es emoción positiva que vivifica y alegra,<sup>101</sup> que lleva al cambio cognitivo y actitudinal<sup>102</sup> y al cambio que se desea de un futuro mejor.<sup>103</sup> Se trata quizás, del ser humano que no soporta una vida de perro como alude Bloch, o mejor a decir de Fromm, del tigre agazapado que salta en el momento preciso, el porvenir lo dirá.

---

<sup>98</sup> Remo Bodei, *Geometría de las pasiones...*, *op. cit.*

<sup>99</sup> James Jasper, “Las emociones y los movimientos sociales...”, *op. cit.*; Barrington Moore, *La injusticia: bases sociales de la obediencia...*, *op. cit.*; Manuel Castells, *Redes de indignación y esperanza...*, *op. cit.*

<sup>100</sup> Myriam Muñoz, *Emociones, sentimientos...*, *op. cit.*

<sup>101</sup> *Idem.*

<sup>102</sup> Bárbara Fredrickson, “What Good are positive...”, *op. cit.*

<sup>103</sup> Remo Bodei, *Geometría de las pasiones...*, *op. cit.*; Ernst Bloch, *El principio de la esperanza...*, *op. cit.*; Erich Fromm, *La revolución de la esperanza...*, *op. cit.*

# Ciudad de México: opiniones sobre la Cuarta Transformación

*María de Lourdes Fournier,  
Claudia Ortiz Guerrero  
y Jesús Ramírez Rosales*

## **Introducción**

EN MÉXICO, A RAÍZ DE LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES DE 2018, en las que resultó triunfador Andrés Manuel López Obrador (AMLO), quien se ha propuesto iniciar un cambio radical en el país a partir de la denominada Cuarta Transformación (4T), están ocurriendo muchos cambios en la administración pública que afectan directa o indirectamente a la población, lo que ha provocado tanto aprobación como descontento y, por qué no decirlo, rechazo.

En este trabajo se muestran y analizan los resultados de una encuesta realizada por el Gabinete de Encuestas por Muestreo (GEM) de la Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Xochimilco en la Ciudad de México durante mayo de 2019 (a seis meses de la nueva gestión presidencial) a una muestra representativa de mayores de 18 años. Se obtuvo la opinión ciudadana sobre aspectos de la gestión del actual gobierno federal, cubriendo a partir de reactivos de aprobación o desaprobación con evaluaciones en una escala de 1 a 10, los aspectos de educación, salud, lo social, administración pública, proyectos de inversión, seguridad pública y violencia, derechos humanos y migración, así como relación entre gobierno y sociedad que se eligieron debido a su importancia en la agenda nacional, su relación con promesas de campaña y su permanencia en las inquietudes y problemas del ciudadano común. También se indagó sobre la actuación de voto en las elecciones presidenciales de 2018 y posible voto futuro de la muestra. La vertiente cualitativa se cubrió en la

última parte del cuestionario por medio de preguntas abiertas de profundización sobre las opiniones en cuanto a la reforma laboral, la reforma educativa y una posible reforma electoral, concluyendo con lo referente a la situación de los derechos humanos en el país.

### **Algunos elementos sobre participación ciudadana**

Este trabajo se apoya en diferentes elementos de la teoría política. En primer lugar, el enfoque de gobernanza es relevante para comprender el comportamiento y la relación entre el gobierno, los partidos políticos y la ciudadanía. En un sistema político democrático las reglas deben ser claras para todos los actores, sin embargo, el ciudadano común no siempre tiene toda la información a la mano o resulta ser muy técnica. En este enfoque los actores argumentan y construyen mecanismos para lograr acuerdos para dar soluciones por la vía institucional y pacífica para dar continuidad o generar cambios en el quehacer gubernamental o en el plano social.

Un elemento de los sistemas políticos democráticos contemporáneos es la mayor participación de la ciudadanía en la toma de decisiones. Un estudio clásico de la política comparada como el de Almond y Powel señala que un régimen democrático necesita de una cultura política que promueva la participación y fortalezca sus instituciones.<sup>1</sup>

En los últimos años de finales del siglo XX y principios del siglo XXI se dio una oleada democratizadora que Huntington llamó *La Tercera Ola de la Democracia*, que puede interpretarse como una perspectiva de la transición a la democracia, pero también como la reconstitución de la ciudadanía,<sup>2</sup> lo que en América Latina se ha convertido en un tema central desde la década de 1980.

La democratización que inicia en México a finales de dicha década y principios de la de 1990 abarca el plano electoral pero también abre la posibilidad a la mayor participación de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas. Las instituciones en general, y en particular los partidos políticos, al igual que en el plano mundial, enfrentan un desencanto por parte de la ciudadanía,<sup>3</sup> en México esta desconfianza

<sup>1</sup> Gabriel Almond y Bingham Powell, *La política Comparada*, Buenos Aires, Paidós, 1972.

<sup>2</sup> Samuel P. Huntington, *Who Are We? The Challenges to America's National Identity*, Nueva York, Simon and Schuster, 2004.

<sup>3</sup> Otto Kirchheimer, "El camino hacia el Partido de Todo el Mundo", Lenk y Neumann (eds.), *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*, España, Anagrama, 1980, pp. 328-348.



se traduce en una lucha por la mayor incidencia de la ciudadanía en la toma de decisiones de los asuntos públicos y la incorporación de las candidaturas independientes, también la mayor presencia de los mecanismos de democracia directa como las consultas populares conviviendo con los de democracia representativa, lo cual complejiza la situación actual.

Es así que las reglas para la participación ciudadana han avanzado en México mediante la incorporación de los mecanismos directos en la legislación en los últimos años. Para el caso de la Ciudad de México (CDMX) se reformó la Ley de Participación Ciudadana en agosto de 2019, en esta ley se establecen los mecanismos para que la ciudadanía participe y dé su opinión sobre programas, obras y proyectos de gobierno, así como el desempeño de funcionarios públicos,<sup>4</sup> y las consultas populares están reguladas en la Ley Federal de Consulta Popular desde el 2014.<sup>5</sup>

El escenario en el sistema electoral mexicano se presenta con reglas claras pero muy técnicas, desconfianza y desencanto conformando una nueva relación entre instituciones gubernamentales, partidos y ciudadanía en el México contemporáneo.

## Metodología

Como ya se anotó, este trabajo se basa en una encuesta de opinión pública, denominada *Visión y Realidad en la Ciudad de México* que se aplicó durante mayo de 2019 por el GEM de la UAM-Xochimilco a adultos mayores de 18 años que vivieran en alguna de las 16 alcaldías de la Ciudad de México.

El tamaño calculado de muestra de 445 se ajustó a 480, con un intervalo de confianza del 80% y un nivel de precisión de  $\pm 3\%$ . Empleando cuotas no proporcionales se aplicaron 30 cuestionarios en cada una de las 16 alcaldías de la CDMX, en puntos de afluencia específicos de acuerdo con la distribución de niveles socioeconómicos, lo cual permite, dada esta representatividad, obtener estimadores válidos para toda la ciudad y tener un buen acercamiento a las alcaldías.<sup>6</sup>

El estudio se inició con el perfil de los participantes, seguido por indagar la actuación de voto en las elecciones presidenciales de 2018 y la intención de voto

<sup>4</sup> Congreso de la Ciudad de México, *Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México*, México, agosto de 2019.

<sup>5</sup> Congreso de la Unión Ley Federal de Consulta Popular, México, 2014.

<sup>6</sup> María de Lourdes Fournier, Claudia Ortiz, Gonzalo Rosado y Jesús Ramírez Rosales, “Visión de la Realidad en la Ciudad de México, mayo 2019”, *Reporte de Investigación*, UAM-Xochimilco, México, 2019.

futuro para el mismo cargo. La parte medular del cuestionario se dedicó, mediante 33 reactivos, a explorar los niveles de aprobación o desaprobación sobre aspectos de la gestión del gobierno de Andrés Manuel López Obrador más dos acerca de programas en la Ciudad de México, esto incluyó una evaluación para cada aspecto en una escala de 1 a 10 semejante a la utilizada en el sistema escolar mexicano con 1 como menor y 10 como mayor aprobación. Para concluir se obtuvieron opiniones sobre reforma laboral, reforma educativa, una posible reforma electoral y acerca de la situación de los derechos humanos en el país a partir de preguntas abiertas.

### ¿Quiénes respondieron la encuesta?

De las 480 personas que respondieron el sondeo 49% son hombres y 51% mujeres, con edades que van de 18 a 94 años, con promedio de 33 años. El nivel socioeconómico de la muestra se determinó de manera aproximada al relacionar la colonia y alcaldía en que viven a partir de los indicadores de *Wilbert Sierra y Asociados S.A.* (WILSA)<sup>7</sup> y se obtuvo que 54.4% corresponden al nivel de menores ingresos (1 a 9 salarios mínimos mensuales), 24.4% al sector inferior de la clase media (10 a 23 salarios mínimos), 14.2% a la parte superior de la clase media (24 a 79 salarios mínimos) y 7.1% al nivel de mayores ingresos (más de 80 salarios mínimos).

La ocupación principal del 19% es el estudio, 12% son amas de casa, 15% trabajan y estudian, 10% son empleados de gobierno, 8% laboran en la iniciativa privada, 7% trabajan por su cuenta, 4% son comerciantes establecidos, 4% comercian en la vía pública, 6% son profesionales independientes, 2% afirman ser empresarios, 3% son obreros, 3% están jubilados, 2% están desempleados, mientras que el resto se dedican a otras ocupaciones.

Sobre el nivel máximo de estudios de la muestra se obtuvo que 27% tiene licenciatura completa, 23% ha concluido el bachillerato o su equivalente, 15% licenciatura incompleta que corresponde en su mayoría a jóvenes estudiantes, 12% tienen bachillerato incompleto o su equivalente, 7% secundaria completa, 5% comercio o carrera técnica, 3% maestría, 3% primaria completa, 2% primaria incompleta, 2% secundaria incompleta y 0.4% doctorado.

<sup>7</sup> WILSA, *Mapa mercadológico*, Wilbert Sierra y Asociados, México, 1998.

## Votación pasada y futura

A fin de detectar las inclinaciones partidistas de los encuestados, se indagó si votaron en las pasadas elecciones de 2018, 78.8% sí lo hicieron, 16.3% no, 4.4% no tenían edad para hacerlo y 0.6% no respondieron. A continuación, se preguntó por qué partido votaron para la Presidencia en 2018 y después se pidió que hipotéticamente dijeran si hubiera elecciones presidenciales el día de la encuesta (mayo de 2019), cómo lo harían, con los resultados del Cuadro 1 donde en especial se observa una cierta disminución en la preferencia por Morena que va del 41% de voto en 2018 a una futura y lejana intención del 28.5%, lo cual parece reflejar un cierto desencanto pasado el periodo inicial de la gestión de López Obrador.

Cuadro 1. Voto pasado y futuro

ACTUACIÓN ELECTORAL	VOTO DE 2018		INTENCIÓN HIPOTÉTICA DE VOTO	
	CONTEO	%	CONTEO	%
PAN	65	13.5	78	16.3
PRI	44	9.2	41	8.5
PRD	20	4.2	15	3.1
Morena	197	41.0	137	28.5
Otro	23	4.8	33	6.9
Anuló/anularía el voto	35	7.3	56	11.7
No votó/no votaría	61	12.7	72	15.0
No sabe/no responde	35	7.3	57	11.9
Total	480	100.0	480	100.0

Fuente: María de Lourdes Fournier, Claudia Ortiz, Jesús Ramírez y Gonzalo Rosado, "Visión y Realidad en la Ciudad de México 2019", *Reporte de Investigación*, UAM-Xochimilco, Ciudad de México, 2019.

## Opiniones sobre gestión en educación

Dados los múltiples cambios en aspectos relacionados con educación a raíz de la toma de posesión de AMLO, a partir de la encuesta es posible observar en el Cuadro 2 que la mayor aprobación es para la ampliación de la matrícula en universidades públicas (7.9 en promedio), seguida por la anunciada apertura de 100 universidades que se pretende ubicar en diferentes partes del país. Las reducciones de salarios a profesores de universidades públicas, presupuesto para investigación y becas a estudiantes

son desaprobadas por la mayoría de encuestados, con más del 80% y muy bajos promedios inferiores a 4. Estos resultados pueden deberse a múltiples causas, pero dado que la muestra abarca 34% de estudiantes y 27% de egresados de licenciatura puede considerarse que son estas personas quienes opinaron con más conocimiento acerca de la importancia de estos rubros.

Cuadro 2. Gestión en educación

ASPECTO	APRUEBA		DESAPRUEBA		EVALUACIÓN PROMEDIO (1 A 10)
	CONTEO	%	CONTEO	%	
Ampliación de la matrícula en universidades	402	83.8	73	15.2	7.9
Disminución de becas a estudiantes universitarios	65	13.6	396	82.5	3.8
Baja de salario a profesores universitarios	68	14.2	395	82.3	3.9
Reducción de presupuesto para investigación	63	13.1	400	83.3	3.8
Apertura de 100 universidades	364	75.8	109	22.7	7.4

Fuente: María de Lourdes Fournier, Claudia Ortiz, Jesús Ramírez y Gonzalo Rosado, "Visión y Realidad en la Ciudad de México 2019", *Reporte de Investigación*, UAM-Xochimilco, Ciudad de México, 2019.

## Opiniones sobre gestión en salud

En México el inicio de 2019 llevó aparejados cambios administrativos a nivel federal, algunos de éstos reflejados en los servicios de salud. Así, al modificarse los mecanismos de adquisición de insumos en este sector con el objetivo de combatir la corrupción se provocó una severa escasez en las instituciones públicas de salud, de las que dependen todas aquellas personas que al no tener una contratación laboral fija no son derechohabientes del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) o de su contraparte para trabajadores del sector público, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), lo que como se muestra en Cuadro 3 se refleja en la desaprobación de esto por parte del 88% de la muestra, con una baja evaluación de 3.5. Junto con lo anterior hubo reducción de personal en algunos de los servicios públicos de salud, justificados como ahorros y austeridad

republicana, con el detrimento en su calidad, lo cual desapruueba y descalifica (3.5) el 89% de los participantes de la encuesta. Otro escalón en esta transformación provocó se dejasen de pagar sueldos a médicos residentes, en formación, en hospitales del sector salud de nuevo ante la desaprobación de la ciudadanía representada por los encuestados.

Dado que 78.8% de la muestra pertenece al sector de menores ingresos y al nivel inferior de la clase media, es evidente que la alteración en los servicios de salud les afecta en forma importante. Por otra, parte son ellos los que mayoritariamente han sido y son beneficiarios de los muy aprobados programas sociales iniciados por AMLO cuando fue jefe de Gobierno de la Ciudad de México (2000–2005).

Cuadro 3. Gestión en salud

ASPECTO	APRUEBA		DESAPRUEBA		EVALUACIÓN PROMEDIO (1 A 10)
	CONTEO	%	CONTEO	%	
Falta de medicamentos en los servicios públicos de salud	40	8.3	420	87.5	3.5
Falta de personal en los servicios públicos de salud	32	6.7	428	89.2	3.5
Falta de pago a los estudiantes (residentes) que están en los hospitales	64	13.3	395	82.3	3.8

Fuente: María de Lourdes Fournier, Claudia Ortiz, Jesús Ramírez y Gonzalo Rosado, "Visión y Realidad en la Ciudad de México 2019", *Reporte de Investigación*, UAM-Xochimilco, Ciudad de México, 2019.

## Opiniones sobre gestión en cuestiones sociales

El actual presidente del país, Andrés Manuel López Obrador, desde la época en que fue jefe de Gobierno de la Ciudad de México inició apoyos sociales que después se replicaron en el resto del país y esto le permitió hacerse de un capital político importante. Desde esa época existe el apoyo a mexicanos de más de 65 años de edad (Programa pensión a adultos mayores) que como se ve en el Cuadro 4 tiene la aprobación del 92% de la muestra. El programa *Jóvenes Construyendo el Futuro*, uno de los iniciados a partir de su toma de posesión como presidente en diciembre de 2018, busca capacitar como aprendices en empresas e insertar en el mercado laboral a la sección de la población juvenil de 18 a 29 años que no trabaje ni esté estudiando, a partir de becas mensuales de 3 600 pesos durante un año; este programa es el menos

valorado de lo explorado sobre este tema en la encuesta, con 80% de aprobación y promedio 7.7. El mayor porcentaje de aprobación, 95%, es para el apoyo a discapacitados, con 8.7 de promedio. Esto va seguido con 92% y promedio 8.4 para el Programa de Apoyo a Proyectos Productivos cuyo objetivo es incrementar las capacidades productivas de personas físicas, morales e instituciones y a su vez generar empleos. De nuevo aquí se observa el peso de la opinión de la parte joven de la muestra y de los respondientes de menores ingresos.

Cuadro 4. Gestión en cuestiones sociales

ASPECTO	APRUEBA		DESAPRUEBA		EVALUACIÓN PROMEDIO (1 A 10)
	CONTEO	%	CONTEO	%	
Apoyo a adultos mayores	439	91.5	40	8.3	8.4
Apoyos a jóvenes (Construyendo el futuro)	382	79.6	96	20.0	7.7
Apoyos a discapacitados	455	94.8	20	4.2	8.7
Apoyos a proyectos productivos	439	91.5	40	8.3	8.4

Fuente: María de Lourdes Fournier, Claudia Ortiz, Jesús Ramírez y Gonzalo Rosado, "Visión y Realidad en la Ciudad de México 2019", *Reporte de Investigación*, UAM-Xochimilco, Ciudad de México, 2019.

### Opiniones sobre gestión en aspectos de administración pública

Con la llegada de Andrés Manuel López Obrador a la Presidencia y con la ventaja de que la mayoría de los integrantes de las cámaras de diputados y senadores pertenecen a su partido Morena, se inició una serie de cambios en la administración pública. Como se observa en el Cuadro 5 en promedio estos cambios tienen valores bajos y los porcentajes de desaprobación son muy elevados para la reducción del presupuesto destinado a cultura (81%, promedio 4) y a los recursos que se emplean para prevenir y controlar incendios forestales (que tuvo como resultado que durante mayo de 2019 ocurriera un elevadísimo número de siniestros) con desaprobación de 80% y 4 de promedio. Un poco más equilibrada está la opinión sobre la reducción del presupuesto en general a la administración pública, con 54.6% de desaprobación y aprobación de 41.3% junto con un promedio de 5.2. El promedio más alto es para

los despidos en la administración pública, 5.9, con porcentajes de aprobación y desaprobación de 53.3 y 44.4 respectivamente, estos resultados son relevantes porque es en la Ciudad de México donde se concentra la mayor actividad de la administración pública federal, las medidas de austeridad y reducción en el plano federal están impactando en la percepción de la opinión pública de manera negativa generando incertidumbre y el desencanto por las acciones del nuevo gobierno.

Cuadro 5. Aspectos de administración pública

ASPECTO	APRUEBA		DESAPRUEBA		EVALUACIÓN PROMEDIO (1 A 10)
	CONTEO	%	CONTEO	%	
Despidos en la administración pública federal	256	53.3	213	44.4	5.9
Reducción del presupuesto para atender incendios forestales	81	16.9	384	80.0	4.1
Reducción del presupuesto en cultura	78	16.3	389	81.0	4.0
Reducción del presupuesto en general a la admón. Pública	198	41.3	262	54.6	5.2

Fuente: María de Lourdes Fournier, Claudia Ortiz, Jesús Ramírez y Gonzalo Rosado, "Visión y Realidad en la Ciudad de México 2019", *Reporte de Investigación*, UAM-Xochimilco, Ciudad de México, 2019

## Opiniones sobre gestión en proyectos de inversión

Al entrar en funciones el primero de diciembre de 2018 la administración federal encabezada por AMLO, con el soporte dado por la mayoría de Morena en las dos cámaras, se inició el cumplimiento de promesas de campaña, junto con nuevas iniciativas presidenciales. La cancelación de la construcción (iniciada por el gobierno anterior) del que iba a ser el Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (NAICM) ubicado en Texcoco, Estado de México, puede considerarse como el principio de los cambios y como se ve en el Cuadro 6 las opiniones de los encuestados a favor (51.5%) y desaprobatorias (46.7%) son muy cercanas, lo que se matiza con el promedio de 6 en las evaluaciones. Junto con esta cancelación surgió la propuesta de construir un aeropuerto utilizando en parte las instalaciones de una base aérea militar en Santa Lucía, también en el Estado de México, proyecto que al

igual que la cancelación ha tenido muchas críticas y en apariencia podría ser altamente problemático, lo que se refleja en el 51% de desaprobación, 44% de aprobación y 5.6 promedio.

Otros proyectos de inversión geográficamente más lejanos de la Ciudad de México o relacionados con la producción de energía y combustible que todos empleamos tuvieron porcentajes de aprobación mayores: tren maya 53.8%, termoeléctrica de Huexca, en Morelos, 60.4%, refinería de Dos Bocas en Tabasco 67.1% y Parque Eólico en Oaxaca con 81%, sin duda esto último relacionado con las ventajas ecológicas de este tipo de instalación. Cabe anotar que la administración federal ha realizado acciones mediáticas para informar (o convencer) a la ciudadanía de la bondad de todos estos proyectos y obras que desde el punto de vista social tienen aspectos negativos que requieren revisión, presentan diversas dificultades técnicas, además de problemas financieros que la administración pública habrá de solventar si ha de llevarlos a buen fin. Algunos de estos proyectos de inversión son cuestionados no sólo por parte de los grandes inversionistas sino por grupos de activistas que consideran que los proyectos tendrán costos sociales y ambientales muy altos.

Cuadro 6. Proyectos de inversión

ASPECTO	APRUEBA		DESAPRUEBA		EVALUACIÓN PROMEDIO (1 A 10)
	CONTEO	%	CONTEO	%	
Cancelación del aeropuerto de Texcoco	247	51.5	224	46.7	6.0
Construcción del aeropuerto en Sta. Lucía	213	44.4	245	51.0	5.6
Construcción del Tren Maya	258	53.8	209	43.5	6.0
Construcción de la Termoeléctrica Huexca Morelos	290	60.4	175	36.5	6.4
Inauguración del Parque Eólico en Juchitán Oaxaca	389	81.0	79	16.5	7.6
Construcción de refinería Dos Bocas en Tabasco	322	67.1	144	30.0	6.8

Fuente: María de Lourdes Fournier, Claudia Ortiz, Jesús Ramírez y Gonzalo Rosado, "Visión y Realidad en la Ciudad de México 2019", *Reporte de Investigación*, UAM-Xochimilco, Ciudad de México, 2019.



## Opiniones sobre gestión en aspectos de seguridad pública y violencia

La seguridad es una de las principales preocupaciones de los capitalinos y en general es un serio problema en todo el territorio nacional, con regiones más conflictivas que otras, pero se puede afirmar que la violencia e inseguridad pueden en cualquier momento afectar a la ciudadanía. Una de las premisas de la administración de AMLO es la de combatir la corrupción en la administración pública e incluso pretende que esta lucha se dé en todos los ámbitos de la vida, a lo que 90% de los respondientes que representan a todos los ciudadanos de la capital le dan su aprobación como se ve en el Cuadro 7. En general puede afirmarse que todos los sectores de la muestra asocian la corrupción en el sector público con la impunidad con que actúa la delincuencia, las fallas en la impartición de justicia y la problemática de inseguridad que enfrentan continuamente.

En México se conoce como “huachicol” al robo a Petróleos Mexicanos y la comercialización de combustibles (gasolinas, diesel, gas natural e incluso petróleo crudo) y este muy antiguo delito se incrementó de manera escandalosa, con la relativa indiferencia (complacencia, participación) de diferentes niveles de autoridad durante la administración pasada. A pesar de que la serie de acciones iniciadas para dar un combate frontal a este delito provocaron desabasto de combustible en diferentes partes del país y en la capital, además de bloqueos carreteros y disturbios, la muestra lo aprueba en 91.9%. El combate al crimen organizado alcanza una aprobación del 89.2% y las acciones contra feminicidios 88.5 por ciento.

La creación de la Guardia Nacional, objeto de múltiples revisiones estatutarias en las cámaras, entre ellas la decisión sobre si el mando sería civil o militar y quedando con mando operativo militar, ha tenido dificultades para incorporar a las diferentes policías que han estado trabajando en el país. Aquí el nivel de aprobación es más bajo: 67.9% y promedio de 6.8, mientras que las otras acciones exploradas en este apartado tienen promedios superiores a 8.5. La militarización de la seguridad pública es un punto muy cuestionable a lo largo de los últimos años pasando de un sexenio a otro y es en este gobierno de izquierda que se incorpora legalmente la inclusión de los militares en tareas de seguridad pública. Este hecho modifica sustancialmente la relación entre gobierno y ciudadanía, lo que resulta contradictorio en un modelo de gobernanza donde se debería de incrementar la mayor participación de la ciudadanía en el quehacer gubernamental.

Tabla 7. Seguridad pública y violencia

ASPECTO	APRUEBA		DESAPRUEBA		EVALUACIÓN PROMEDIO (1 A 10)
	CONTEO	%	CONTEO	%	
Combate a la corrupción	432	90.0	47	9.8	8.6
Combate al huachicol	441	91.9	38	7.9	8.6
Combate al crimen organizado	428	89.2	51	10.6	8.6
Acciones contra Femicidios	425	88.5	49	10.2	8.7
Creación de la Guardia Nacional	326	67.9	146	30.4	6.8

Fuente: María de Lourdes Fournier, Claudia Ortiz, Jesús Ramírez y Gonzalo Rosado, "Visión y Realidad en la Ciudad de México 2019", *Reporte de Investigación*, UAM-Xochimilco, Ciudad de México, 2019.

## Opiniones sobre gestión en derechos humanos y migración

Políticas externas a México, como las decisiones sobre asilo y migración en el vecino país del norte, aunadas a la violencia y los problemas económicos en el llamado Triángulo Norte (Guatemala, Honduras y El Salvador) centroamericano constituyen el contexto en el que se ha incrementado el paso por México de migrantes centroamericanos (pero también caribeños y del resto del planeta) que pretenden llegar a Estados Unidos, ya sea como solicitantes de asilo o para ingresar de manera ilegal. En especial durante la segunda mitad de 2018 hasta el momento de escribir esto se inició un proceso de convocatoria, organización y puesta en marcha de caravanas que entrando a México por la porosa frontera sur cruzan el país. Este paso de migrantes provoca serias dificultades a las administraciones locales (especialmente en Chiapas al sur y en los puntos limítrofes con Estados Unidos), con albergues saturados, estaciones de migración rebasadas y un largo etcétera que incluye disturbios e inseguridad. Así, como muestra el Cuadro 8, los respondientes de todos los niveles desaprobaban este tránsito en 58.5% y promedio 5.2.

Por otra parte, la actitud "prudente" de la Presidencia de México en la relación con Estados Unidos y su presidente Donald Trump (que no se ha cansado de tachar a los mexicanos de criminales y violadores), aunque desaprobada por 40.2% de la muestra es aprobada por 57.3%, lo que se matiza con un promedio de 5.9.

Cuadro 8. Derechos humanos y migración

ASPECTO	APRUEBA		DESAPRUEBA		EVALUACIÓN PROMEDIO (1 A 10)
	CONTEO	%	CONTEO	%	
Paso de Migrantes por México	183	38.1	281	58.5	5.2
Relación con Estados Unidos	275	57.3	193	40.2	5.9

Fuente: María de Lourdes Fournier, Claudia Ortiz, Jesús Ramírez y Gonzalo Rosado, “Visión y Realidad en la Ciudad de México 2019”, *Reporte de Investigación*, UAM-Xochimilco, Ciudad de México, 2019.

## Opiniones sobre aspectos de la relación gobierno y sociedad

Desde su época como jefe de gobierno de la capital del país, Andrés Manuel López Obrador mostró interés en consultar a la ciudadanía y así lo hizo en varias ocasiones (sobre revocación de mandato, regulación de marchas, sobre el horario de verano y varias más). Antes de llegar a la Presidencia y ya electo con el apoyo de voluntarios (morenistas en su mayoría) consultó sobre el asunto de la obra del NAICM que ya se estaba construyendo en Texcoco, con respuestas de aproximadamente un millón de personas, también antes de tomar posesión consultó sobre el Tren Maya y la refinería de Dos Bocas. Estas consultas siempre le han dado la razón, pero se debe anotar que tanto el número de ciudadanos que las respondieron como los métodos empleados dejan dudas sobre la representatividad, objetividad y nivel de conocimientos técnicos de quienes las contestan. A pesar de esto, como se ve en el Cuadro 9, el 67.9% de los participantes en la encuesta aprueban que se les consulte sobre proyectos de la administración federal, pero las evalúan con un promedio de 6.9.

Estas consultas no cumplieron con ningún procedimiento establecido en el marco normativo y tampoco con los mínimos de un ejercicio estadístico. La normatividad para realizar consultas populares como se mencionó data de 2014 y fue producto de una larga lucha de la sociedad civil durante años, con las consultas sobre los proyectos del NAICM y el Tren Maya se deja a un lado ese hecho.

También desde sus tiempos como jefe de Gobierno del entonces llamado Distrito Federal, López Obrador estableció la costumbre de efectuar una conferencia matutina diaria a las 7 am ante los medios, lo que actualmente como presidente del país ha hecho con contadas excepciones acompañado por parte de su gabinete, lo que aprueba 55.4% de la muestra con una evaluación promedio de 6.

Tabla 9. Relación gobierno y sociedad

ASPECTO	APRUEBA		DESAPRUEBA		EVALUACIÓN PROMEDIO (1 A 10)
	CONTEO	%	CONTEO	%	
Realizar consultas a la ciudadanía sobre proyectos	326	67.9	146	30.4	6.9
Conferencias mañaneras del presidente	266	55.4	205	42.7	6.0

Fuente: María de Lourdes Fournier, Claudia Ortiz, Jesús Ramírez y Gonzalo Rosado, "Visión y Realidad en la Ciudad de México 2019", *Reporte de Investigación*, UAM-Xochimilco, Ciudad de México, 2019

### Opiniones sobre gestión en programas de la Ciudad de México

Ya que el presente sondeo se aplicó en la Ciudad de México, se incluyó un apartado con dos puntos centrados en esta parte del país. El programa "Hoy no circula" iniciado desde 1989 para mejorar la condición del aire en el Valle de México durante la época invernal se volvió permanente a partir del siguiente año y consiste en dejar fuera de circulación a la quinta parte de la planta vehicular. A pesar de su relativa bondad inicial, dado que la oferta del transporte público en la capital presenta múltiples defectos, el programa provocó un incremento en la cantidad de vehículos que circulan en la zona conurbada. Como parte de la gestión de la morenista Claudia Sheinbaum como jefa de Gobierno de la Ciudad de México este programa se amplió y actualizó para incluir a los municipios conurbados, lo que se inició a raíz de la contingencia ambiental ocurrida a principios de mayo de 2019, cuando hubo incendios forestales no sólo en esta parte del país sino en muchos lugares más. Esta ampliación, como aparece en el Cuadro 10, la aprueba 69% de los respondientes y alcanza en promedio evaluación de 7. La misma administración de Sheinbaum en junio de 2019 dio a conocer que para el siguiente ciclo escolar en las escuelas públicas al asistir usando el uniforme de reglamento las niñas pueden usar pantalones si así lo desean para mayor libertad de movimiento, sea o no día de actividades deportivas, y en contrapartida, en un inicio se dijo que aquellos niños que así lo desearan podrían portar falda. Ante las críticas y la controversia hubo un retroceso y se aclaró que esto se aplicaría solamente a las niñas. Para la muestra, hombres y mujeres, este asunto merece aprobación por parte del 61% y alcanza promedio de 6.6.

Cuadro 10. Programas de la Ciudad de México

ASPECTO	APRUEBA		DESAPRUEBA		EVALUACIÓN PROMEDIO (1 A 10)
	CONTEO	%	CONTEO	%	
Ampliación del “Hoy no circula” a la megalópolis	332	69.2	145	30.2	7.0
Uniforme neutro para los niños	293	61.0	174	36.3	6.6

Fuente: María de Lourdes Fournier, Claudia Ortiz, Jesús Ramírez y Gonzalo Rosado, “Visión y Realidad en la Ciudad de México 2019”, *Reporte de Investigación*, UAM-Xochimilco, Ciudad de México, 2019.

## Conclusiones

Los resultados permiten llegar a conclusiones como las siguientes. Con respecto a los proyectos de inversión, la ciudadanía apoya nuevas obras de infraestructura en el país tal vez porque finalmente significan mayores oportunidades de empleo. En particular el asunto de la construcción del nuevo aeropuerto internacional en la Ciudad de México beneficiaría a muchísimas personas, tanto a quienes son usuarios potenciales y directos de sus servicios, lo cual abarca a todos los viajeros nacionales e internacionales, como a quienes tienen actividades económicas relacionadas. Por otra parte, existen afectados más directos: en primer lugar quienes viven en la zona destinada inicialmente al NAICM por la administración anterior y ahora cerca del potencial Santa Lucía y en segundo lugar quienes habitan en el Valle de México. En la decisión de esta importante obra pública estuvieron en juego muchos factores, algunos de ellos técnicos y otros económicos y políticos, aunque desde el punto de vista de la opinión pública pareciera que los aspectos ecológicos y sociales no pesaron suficiente. Durante su tercera campaña por la Presidencia del país Andrés Manuel López Obrador atacó con frecuencia la obra ya comenzada en una zona del antiguo lago de Texcoco que por mucho tiempo pareció no tener uso alguno, además de pregonar que bajo su entonces potencial gobierno el gasto y la corrupción asociados cesarían aprovechando las instalaciones del aeropuerto militar de Santa Lucía.

Como presidente electo pero antes de ejercer el cargo y con el apoyo de voluntarios y futuros miembros de su gabinete, López Obrador convocó a una consulta popular nacional a modo con lo siguiente “¿Cuál opción piensa usted que es mejor para el país: Reacondicionar el actual aeropuerto de la Ciudad de México y el de Toluca y construir dos pistas en la base aérea de Santa Lucía o continuar con la construcción del NAICM en Texcoco y dejar de usar el actual aeropuerto internacional de la Ciudad de México”. Independientemente de los problemas metodológicos y legales vislumbrados a priori, obediente a un “mandato del pueblo” el actual

presidente afirmó que sería vinculatoria, el hecho es que se canceló la construcción del NAICM. Sin duda las opiniones obtenidas en el sondeo que sobre el tema realizó el Gabinete de Encuestas por Muestreo en octubre de 2018 estuvieron influenciadas por los medios y por las tendencias partidistas individuales, pero existe una cierta paradoja ya que la decisión de cancelar el aeropuerto en Texcoco y construir uno nuevo en Santa Lucía no tiene completamente satisfecha a la ciudadanía porque además algunos expertos indican que existe riesgo de daño ecológico. Siguiendo con este tema, a la fecha del sondeo de mayo de 2019, en la ciudadanía prevalece una opinión pública dividida o polarizada a favor de la cancelación del NAICM en Texcoco y en desacuerdo con la construcción del aeropuerto en Santa Lucía. Con base en los resultados obtenidos podemos afirmar que el nuevo aeropuerto seguirá siendo cuestionado y cada vez costará más en términos económicos porque al momento de escribir esto está judicializado: por un lado amparos por la cancelación en Texcoco y por otros juicios interpuestos por la falta de estudios de impacto ambiental y de viabilidad técnica en Santa Lucía, lo que genera incertidumbre a los grandes inversionistas internos y externos, y en la población interesada en esta problemática.

Con respecto a la relación entre México y Estados Unidos la opinión presenta una aprobación alta, sin embargo desaprueban el paso de los migrantes por nuestro país, lo cual es uno de los pilares que forman parte de la política exterior de la gestión de AMLO y específicamente de la compleja relación entre nuestro país y el del norte, de la cual dependerá la relación comercial, por lo que habría que poner más atención en las acciones y programas de gobierno para evitar futuros conflictos internos derivados de la actual política migratoria.

Sobre el manejo del gasto público, específicamente la reducción presupuestaria es aprobada porque la ciudadanía representada por la muestra que no está de acuerdo en salarios altos y dispendio en la administración pública, pero al indagar sobre los despidos en este sector la opinión no es tan favorable, ya que pueden resultar afectados directa o indirectamente (en la muestra hay 10% de empleados de este sector), bien saben que esta medida incrementará el desempleo y con ello una cadena de problemas. Al indagar sobre los programas sociales del gobierno actual la aprobación es generalizada, pero sobre el apoyo al programa dirigido a jóvenes con el porcentaje más alto de desaprobación (20%) y por los comentarios vertidos en el trabajo de campo consideran que esa beca debería ser para quienes demuestren méritos en los estudios.

Finalmente, los resultados de la encuesta son una evaluación de la gestión del gobierno electo en las urnas el 1 de julio de 2018, a un año de su triunfo y a seis meses de ser gobierno, lo cual nos brinda información sobre el quehacer gubernamental y la percepción de la ciudadanía.

# La Cuarta Transformación y la opinión pública

*Ernesto Soto Reyes Garmendia*

## **Introducción**

EL PRIMERO DE JULIO DE 2018 UNA MAYORÍA DEL ELECTORADO (30 millones de votos) optó por elegir a Andrés Manuel López Obrador (AMLO) como presidente de la República mexicana. Era la tercera ocasión en la que el tabasqueño se presentaba como candidato a la primera magistratura. En las dos ocasiones anteriores, 2006 y 2012, fue oficialmente derrotado por Felipe Caderón Hinojosa y Enrique Peña Nieto, respectivamente. Ambos procesos electorales fueron cuestionados y señalados como fraudulentos y plenos de anomalías electorales.

A un año de gobierno de la llamada Cuarta Transformación (4T), es necesario hacer un balance que nos permita distinguir los principales avances y fortalezas, así como las debilidades de aquella transformación. Para tal propósito, en el presente trabajo hemos elegido como método acudir a la opinión de los ciudadanos, expresada en las encuestas de opinión más importantes que se publicaron en México sobre el tema, durante el primer año de gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador.

El artículo consta de tres partes. En la primera se muestran los resultados de las elecciones de 2018 y el triunfo de Morena; en la segunda se recopilan las principales encuestas de opinión sobre la 4T publicadas durante el primer año de gobierno de AMLO, y en la tercera se realiza un análisis sobre las opiniones expresadas en las mismas.

## Antecedentes: Morena y la nueva correlación nacional de fuerzas políticas

El triunfo electoral del Movimiento de Regeneración Nacional (Morena) en las pasadas elecciones de julio de 2018 rebasó las expectativas de todos los analistas políticos, medios de comunicación y las de los propios militantes de Morena. La mayoría de ellos coincidía en la alta probabilidad del triunfo de la coalición “Juntos Haremos Historia” (JHH),<sup>1</sup> pero pocos consideraban el escenario que dicha coalición ganara la Presidencia de la República, la mayoría en las cámaras de diputados y senadores y la votación mayoritaria para su candidato, Andrés Manuel López Obrador (AMLO) en casi todos los estados de la república (excepto Guanajuato). Las estadísticas de este triunfo contundente pueden verse en el Cuadro 1 para la elección presidencial y en el Cuadro 2 para la elección de diputados federales por el principio de mayoría relativa.

Si bien el resultado electoral muestra una victoria contundente de Morena, también es cierto que el comportamiento del electorado fue razonado, presentándose el fenómeno del voto diferenciado. De esta manera, mientras que Morena gana las elecciones a la Presidencia con más de 30 millones de votos, esto es, con el 53.2% de la votación, en el caso de la elección de diputados de mayoría relativa, Morena también triunfa, pero solamente con 21 millones de votos, o sea con 37.3% de la votación total. Lo anterior refuerza la hipótesis de que el llamado efecto Obrador permeó todas las elecciones, y gravitó en el peso electoral de los partidos.

Cuadro 1. Elección presidente 2018

CANDIDATO	PARTIDOS*	VOTACIÓN	%
Ricardo Anaya Cortés	PAN, PRD, MC	12,610,120	22.3
José Antonio Meade	PRI, PVEM, PNA	9,289,853	16.4
Andrés M. López Obrador	PT, Morena, PES	30,113,483	53.2
Jaime Rodríguez Calderón	Candatos indep.	2,961,732	5.2
	Candidatos no reg.	31,982	0.1
	Votos nulos	1,603,857	2.8
	Total	56,611,027	100.0

Fuente: elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional Electoral.

\* Notación siglas partidos políticos: MC: Movimiento Ciudadano, Morena: Movimiento de Regeneración Nacional, PAN: Partido Acción Nacional, PES: Partido Encuentro Social, PNA: Partido Nueva Alianza, PRD: Partido de la Revolución Democrática, PT: Partido del Trabajo y PRI: Partido Revolucionario Institucional.

<sup>1</sup> Integrado por el Movimiento de Regeneración Nacional, el Partido del Trabajo y el Partido Encuentro Social.



Otra hipótesis que se desprende de aquellos resultados es la volatilidad de la fidelidad partidaria, o dicho de otra manera, la independencia y no sujeción de los ciudadanos y militantes a la propuesta partidaria. De tal suerte, por ejemplo, algunos simpatizantes del PAN, PRD y MC votaron por sus candidatos a senadores y diputados, pero no votaron a Anaya como candidato a la Presidencia. Cuando menos tres millones de ellos votaron AMLO. El candidato de Morena fue el motor de las elecciones del 1 de julio.

Cuadro 2. Votación diputados federales de mayoría relativa 2018

PARTIDOS	VOTACIÓN	%
PAN	10,093,012	17.9
PRI	9,307,233	16.5
PRD	2,967,452	5.3
PVEM	2,694,654	4.8
PT	2,210,988	3.9
MC	2,484,185	4.4
PNA	1,390,882	2.5
Morena	20,968,859	37.3
PES	353,499	0.6
Candidato indep 1	534,975	1.0
Candidata indep. 2*	3,989	0.0
Candidato no reg.	32,938	0.1
Votos nulos	2,241,811	4.0
Votación total	56,284,477	100.0

Fuente: elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional Electoral.

\* La candidata independiente Margarita Zavala renunció a dicha posición antes de las elecciones del 1 de julio.

“La figura de López Obrador fue la que impulsó a las otras candidaturas, sólo que la presente elección aventaja sobremanera a la de 2012, tanto por la diferencia de votos entre la elección presidencial y las otras, como destacadamente por el número de votos obtenidos. La candidatura de López Obrador, sin duda, fue el activo fijo más importante en ambas elecciones y determinante para comprender los resultados electorales”.<sup>2</sup>

Otro dato significativo es que los partidos PNA y PES pierden su registro nacional al no obtener el 3% de la votación que exige la ley electoral. El nuevo sistema

<sup>2</sup> Mario Alejandro Carrillo Luvianos y Rigoberto Ramírez López, “Voto diferenciado, candidatos y coaliciones en las elecciones federales y de la CDMX en 2018”, *El Cotidiano*, núm. 211, septiembre-octubre, año 34, México, UAM, 2018, pp. 40-41.

de partidos se reformuló drásticamente en las elecciones federales de 2018 y con ello, nos encontramos ante un cambio en la correlación de fuerzas políticas nacional. La mayoría de los ciudadanos expresaron en las urnas la necesidad del cambio y manifestaron su hartazgo con el régimen gobernante; incluso los pueblos originarios votaron por el cabal cumplimiento al artículo segundo de la Constitución:

La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas...<sup>3</sup>

Los partidos que fueron el pilar del sistema político de partidos durante las últimas tres décadas (PAN, PRI y PRD) resultaron damnificados en el proceso electoral y ven disminuida su esfera de influencia. Los partidos pequeños que sobrevivieron a la debacle partidaria (PVEM, MC y PT) se mantienen como rémoras de los grandes partidos nacionales y su ámbito político de acción es marginal o en algunos casos principalmente regional (MC en Jalisco).

Al nuevo sistema de partidos se agrega el hecho de un cambio en la presencia electoral de Morena que pasó de tener concentrados en 2015 seis de cada diez votos en seis estados (Distrito Federal, México, Veracruz, Puebla, Oaxaca y Tabasco)<sup>4</sup> a tener presencia en toda la república tres años después.

Resumiendo, los datos duros de la elección de 2018 muestran una clara preferencia por López Obrador. A un año de su gestión, es importante conocer la opinión de los electores, expresada en las principales encuestas de opinión publicadas a nivel nacional.

### ***El Universal***

Una primera encuesta que analizaremos es la publicada por el diario *El Universal* el 25 de abril de 2019.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 2.

<sup>4</sup> Ernesto Soto Reyes Garmendia, "Morena y la irrupción ciudadana en la Ciudad de México", *Veredas, revista del pensamiento sociológico*, núm. 34, primer semestre de 2017, año 18, México, UAM, 2017, pp. 40-41.

<sup>5</sup> Metodología: los resultados sólo son válidos para expresar las opiniones de la población objetivo en las fechas específicas del levantamiento de los datos. Población de estudio: Personas con creden-

A los entrevistados se les pidió que evaluaran en una escala del uno al diez, en la que “uno es que usted no está nada satisfecho y diez es que está totalmente satisfecho”, ¿qué tan satisfecho se encuentra con la manera en la que están las cosas en México en este momento?

Las respuestas corresponden a una serie de tres encuestas realizadas entre agosto de 2018 y marzo de 2019 fueron las siguientes:

Cuadro 3. ¿Qué tan satisfecho se encuentra con la manera en la que están las cosas en México en este momento?

AGO. 18	NOV. 18	MAR. 19
7.43	6.81	7.72

© 2019 El Universal Online S.A. de C.V. Compañía Periodística Nacional.

Vemos que las calificaciones se han mantenido por arriba de siete lo que significa que su calificación está en consonancia con el porcentaje de la votación obtenida en julio de 2018.

Con los mismos parámetros se preguntó en agosto ¿Usted se siente representado por el actual gobierno de México? Las respuestas fueron, las siguientes:

Cuadro 4. ¿Usted se siente representado por el actual gobierno de México? (agosto 2018)

Sí	56.2
No	42.3

© 2019 El Universal Online S.A. de C.V. Compañía Periodística Nacional.

Nota: El porcentaje faltante a 100% corresponde a la respuesta No sabe/No contestó.

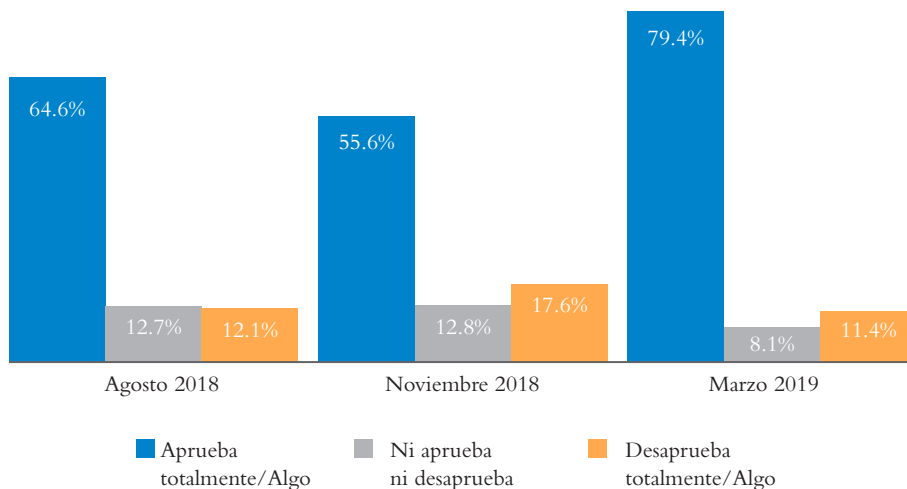
---

cial de elector residentes en la República Mexicana. Fecha de levantamiento: 02 al 07 de marzo de 2019. Tamaño de muestra: 1200 ciudadanos (entrevista efectivas), encuestas cara a cara. Nivel de confianza: 95%. Margen de error estadístico: +/- 2.9%. Además pueden existir errores no muestrales no considerados en la estimación anterior. Tasa de rechazo: 20.7%. Método de muestreo: polietápico por conglomerados. Se seleccionaron sistemáticamente 120 puntos de levantamiento, para realizar 10 entrevistas en cada uno. Para seleccionar los puntos de inicio, se utilizó como marco muestral el listado de secciones electorales en que está todo el país, proporcionado por el INE. Tomando la dirección de ubicación de la casilla electoral de cada sección incluida en la muestra se ubicó la siguiente manzana o área de casas hacia la derecha. En la vivienda se entrevistó a quien permitiera cumplir con las cuotas de edad y género. Encuesta patrocinada por: El Universal Cia. P. Nal. S.A. de C.V. Realización: El Universal Cia. P. Nal. S.A. de C.V.

© 2019 El Universal Online S.A. de C.V. Compañía Periodística Nacional.

Al desglosar el grado de aprobación por AMLO en los mismos meses tenemos lo siguiente:

Gráfica 1



<https://www.eluniversal.com.mx/>, © 2019 El Universal Online S.A. de C.V. Compañía Periodística Nacional.  
Nota: el porcentaje restante a 100% corresponde a la respuesta No sabe/No contestó.

Debe destacarse la intensidad de la respuesta de quienes dijeron que aprueban totalmente que se encuentra en un rango entre 60 y 70 por ciento.

También debe destacarse que la votación favorable no está asociada a una afinidad partidaria como puede verse en el Cuadro 5.

Cuadro 5. ¿Usted se siente representado por algún partido político?

	AGO. 18	NOV. 18	MAR. 19
Sí	12.4	14.1	22.3
No	86.4	83.8	76.3

© 2019 El Universal Online S.A. de C.V. Compañía Periodística Nacional.  
Nota: El porcentaje faltante a 100% corresponde a la respuesta No sabe/No contestó.

El periódico *El Universal* preguntó a su panel de entrevistados a los tres meses de gobierno., ¿cuál cree usted que es el mayor logro y los mayores aciertos y mayores errores del gobierno de Andrés Manuel López Obrador? Las respuestas fueron las siguientes:

Cuadro 6

ACIERTOS		ERRORES	
CONCEPTO	%	CONCEPTO	%
Combate al huachicol	26.4	Ninguno	30.6
Programas sociales	16.5	Combate a la delincuencia	6.9
Combate a la corrupción	11.8	Programas sociales	3.0
Ninguno	8.3	Economía del país	2.9
Combate a la pobreza	6.4	Combate al narcotráfico	2.6
Economía del país	4.3	Consultas ciudadanas	2.5
Guardia Nacional	2.8	Combate al huachicol	2.4
Conferencia por las mañanas	2.1	Guardia Nacional	2.2
Combate a la delincuencia	1.9	Relación con partidos de oposición	1.7
Consultas ciudadanas	1.6	Relación con Estados Unidos	1.7

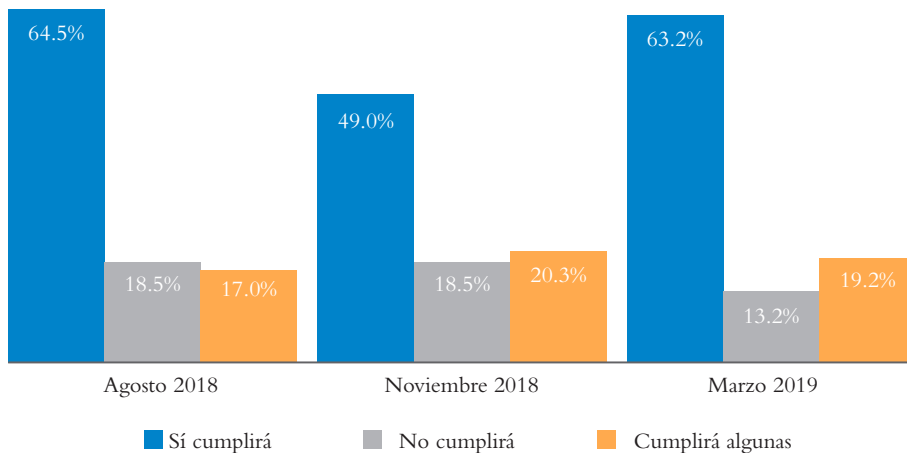
©2019 El Universal Online S.A. de C.V. Compañía Periodística Nacional.

Nota: el porcentaje faltante a 100% corresponde a la respuesta No sabe/No contestó.

Destacan como aciertos el combate al huachicol, los programas sociales y la lucha contra la corrupción y, como negativos, el combate a la delincuencia.

Al preguntarle a los entrevistados ¿Cree usted que el gobierno de Andrés Manuel López Obrador cumplirá sus promesas de campaña?, el resultado en las encuestas de agosto y noviembre de 2018 y marzo de 2019 puede verse la Gráfica 2 muestran la consistencia en la confianza en el cumplimiento de las promesas del gobierno que llegó a 60% de los entrevistados en marzo de 2019.

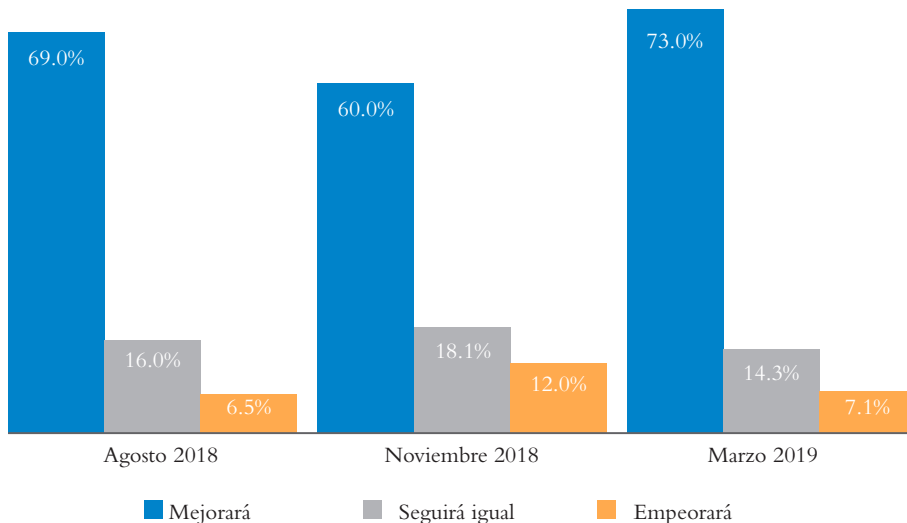
Gráfica 2



Nota: el porcentaje restante a 100% corresponde a la respuesta No sabe/No contestó.  
 ©2019 El Universal Online S.A. de C.V. Compañía Periodística Nacional.

Esta confianza se reafirma e incluso mejora hasta alcanzar 7 de cada 10 entrevistados en marzo de 2019 al preguntar ¿Usted cree que con López Obrador como presidente, México mejorará? Los resultados pueden verse en la Gráfica 3.

Gráfica 3



Nota: el porcentaje restante a 100% corresponde a la respuesta No sabe/No contestó.  
 ©2019 El Universal Online S.A. de C.V. Compañía Periodística Nacional.

Al realizar pregunta sobre algunos asuntos polémicos que destacaba la prensa en 2019 encontramos lo siguiente:

Cuadro 7

PREGUNTA	% Sí	% No
¿Está usted de acuerdo con la estrategia del presidente contra el robo de combustible?	87.4	10.7
¿Estaría usted de acuerdo con que se realice una consulta para saber si se lleva a juicio a los expresidentes?	57.7	33.8
¿Es correcta la postura del gobierno de México de reconocer al gobierno de Nicolás Maduro en Venezuela?	70.1	22.9
¿Hace bien el gobierno de México en dejar la responsabilidad de la seguridad del país a una Guardia Nacional conformada por militares?	21.7	59.7
¿Usted sigue las conferencias diarias del Presidente?	55.9	43.0

Nota: el porcentaje restante a 100% corresponde a la respuesta No sabe/No contestó.  
© 2019 El Universal Online S.A. de C.V. Compañía Periodística Nacional.

Destaca la condena al huachicol, la posición de castigo a los expresidentes, el apoyo a las conferencias matutinas, y la política internacional en relación con Venezuela, estos fueron todos, evaluados positivamente. Sorprende la opinión desfavorable respecto a la Guardia Nacional.

### ***El Financiero***

De acuerdo con la encuesta de Alejandro Moreno publicada en *El Financiero* el 1 de julio de 2019,<sup>6</sup> López Obrador tuvo niveles de aprobación por arriba de 80% en enero y febrero de 2019, y de por lo menos 70% en marzo y abril, obteniendo 67% y 66% en mayo y junio, de ese mismo año respectivamente. Estos altos niveles de aprobación se replican en el 2020 cuando en enero de este año alcanzan 72%.

<sup>6</sup> Metodología: encuesta del diario *El Financiero*, realizada entre 820 entrevistados adultos por vía telefónica del 14 al 16, 21 y 23 de junio. Se hizo un muestreo probabilístico de teléfonos residenciales en las 32 entidades federativas. Con un nivel de confianza de 95%, el margen de error de las estimaciones es de +/-3.4 por ciento. *El Financiero* 11 junio 2019 [<https://interactivo.eluniversal.com.mx/encuesta-amlo/>]. Consultado el 5 de julio de 2019.

Este autor indica que a los 100 días de gobierno, 82% de la población contestó el deseo que AMLO “sí continúe” al frente del Ejecutivo. Si el día que se realizó la encuesta hubiese una consulta de revocación de mandato según la encuesta realizada por el mismo autor y publicada en *El Financiero* el 1 de julio de 2019, los que votaron por López Obrador hace un año le otorgan hoy una aprobación de 85 por ciento. En contraste, los votantes de José Antonio Meade y de Ricardo Anaya, sus principales adversarios en las urnas, le dan 40 y 35% de aprobación al presidente respectivamente. Entre quienes no votaron el pasado 1 de julio, AMLO cuenta con 54% de apoyo. Si bien este apoyo popular a López Obrador se mantiene alto, la mayoría de los ciudadanos opina que el país no ha cambiado desde las pasadas elecciones presidenciales.

Al preguntarles si el país está mejor o peor con López Obrador como presidente, 27% dijo que está “mejor”, 26% dijo que está “peor”, y 46% afirmó que sigue “igual”. Pero eso no quiere decir que la ciudadanía no espere mejoras con el gobierno de AMLO, a quien ratifican un apoyo mayoritario.

De acuerdo con la encuesta, como vimos, si hoy (al momento del levantamiento de la encuesta) hubiera una consulta de revocación de mandato, 62% de los entrevistados votaría para que López Obrador siga en el cargo, mientras que 34% preferiría que no continúe.

Además, el estudio indica que 76% de los entrevistados está de acuerdo en que los principales problemas del país son culpa de los gobiernos anteriores, mientras que 22% opina que los problemas ya son responsabilidad del gobierno de López Obrador. A un año y medio de las elecciones, se percibe que los problemas a resolver, como inseguridad, pobreza o corrupción, vienen de atrás, y la mayoría de los ciudadanos aún ven con paciencia el accionar del gobierno de la llamada Cuarta Transformación durante sus primeros meses.

Según el sondeo, después de un año de gobierno, varias de las acciones del presidente son populares. La Guardia Nacional cuenta con un apoyo de 61%, las medidas de austeridad cuentan con 51% de opinión positiva, y la construcción de la refinería de Dos Bocas cuenta con 48% de opiniones favorables.

También cuentan con una evaluación positiva las consultas a mano alzada y las conferencias matutinas que el mandatario ha mantenido permanentemente. De igual modo son favorables las opiniones sobre el combate a la corrupción, destacando la lucha contra el huachicol. De la misma manera, según la encuesta de *El Financiero*, el aeropuerto de Santa Lucía, registra 32% de opinión favorable y 41% desfavorable. Respecto a la cancelación del aeropuerto en Texcoco, el 40% opina que fue una decisión correcta, frente a 51% que cree que fue un error.



A pesar de la aceptación de muchas de las acciones del gobierno de AMLO, algunos de los entrevistados expresaron su rechazo a algunas de ellas, como los resultados en materia de seguridad con 58% de desaprobación. Otra medida impopular fue el retiro de recursos a las estancias infantiles, que tiene 27% de opinión positiva y 61% de negativa.

Cuando tomó posesión el 1 de diciembre, el mandatario dijo que no tenía derecho a fallar, y a ese respecto, en la encuesta se preguntó qué decepcionaría más de López Obrador: 40% dijo que una crisis económica, 28% que se olvide de la gente pobre, 12% que permita la corrupción, 11% que aumente los impuestos y 7% que se doblegue ante Donald Trump.

### Seguimiento de la aceptación de AMLO como presidente

En una serie de encuestas, *El Financiero* ha dado seguimiento a la aceptación del presidente. La pregunta formulada fue la siguiente: “En general usted aprueba o desaprueba la forma como Andrés Manuel López Obrador desempeña el puesto de presidente”. El resultado es el siguiente:

Cuadro 8. En general usted aprueba o desaprueba la forma como Andrés Manuel López Obrador desempeña el puesto de presidente

	AGOSTO 2018	NOVIEMBRE 2018	MAYO 2019	JUNIO 2019	ENERO 2020
Aprueba totalmente/algo	64.6	55.6	79.4	72.7	72.0
Ni aprueba ni desaprueba	12.7	12.8	8.1	8.1	N.D.
Desaprueba totalmente/algo	12.1	17.6	11.4	17.8	N.D.
No contestó	10.6	14.0	1.1	1.4	N.D.

*El Financiero*, 11 de junio de 2019 [<https://interactivo.eluniversal.com.mx/encuesta-amlo/>]. Consultado el 5 de julio de 2019.

Vemos que la aprobación de AMLO se mantiene por arriba del 70% al inicio de 2020 y la gente espera que lo que no está bien, se supere.

Entre los principales logros detectados por los entrevistados en la encuesta de noviembre de 2018 se encuentran:

Cuadro 9

%	
Programas sociales	21.1
Combate al huachicol	20.4
Ninguno	12.2
Combate corrupción	10.3
Combate a la pobreza	4.3
Economía del país	3.0
Crecimiento empleo	2.9
Otros	25.8

*El Financiero*, 11 de junio de 2019 [<https://interactivo.eluniversal.com.mx/encuesta-amlo/>].  
Consultado el 5 de julio de 2019.

Entre los principales errores reportados por la encuesta de *El Financiero* en junio de 2019 se encuentran las siguientes:

Cuadro 10

%	
Ninguno	16.2
Combate delincuencia	10.1
Programas sociales	8.1
Acceso a la salud	7.0
Economía del país	5.6
Creación de empleos	3.5
Combate corrupción	3.4
Combate al narcotráfico	3.3
Otros	42.8

*El Financiero*, 11 de junio de 2019 [<https://interactivo.eluniversal.com.mx/encuesta-amlo/>].  
Consultado el 5 de julio de 2019.

Al preguntar la satisfacción con el gobierno de AMLO, expresada con una calificación del 1 al 10 el resultado manifestado por esta encuesta fue:

Cuadro 11

Agosto	2018	4.14
Noviembre	2018	4.07
Marzo	2019	5.75
Junio	2019	5.82

*El Financiero*, 11 junio 2019 [<https://interactivo.eluniversal.com.mx/encuesta-amlo/>].  
Consultado el 5 de julio de 2019.

Después de un año de que inició su gobierno, la aprobación del presidente Andrés Manuel López Obrador se mantiene cercana a 70%, de acuerdo con una encuesta publicada por el diario *El Financiero*. Faltaría una investigación para poder correlacionar este resultado con el éxito de los programas sociales de la administración. Esto rebasa el objetivo de esta investigación y queda como hipótesis de trabajo futuro el demostrar que la explicación de la aceptación de López Obrador radica en los programas sociales.

### Otras encuestas

Otra encuesta, es la realizada por el periodista Enrique Galván Ochoa y publicada en el diario *La Jornada* del 29 de junio de 2019.<sup>7</sup> En esa encuesta se preguntó: “El 1 de julio de hace un año votaste por López Obrador, ¿volverías a darle tu voto?”

Cuadro 12. El resultado fue:

Sí	88%
No	3%
Votaría por otro	9%

Enrique Galván Ochoa, *La Jornada*, 29 de junio de 2019.

Este resultado debe ser matizado por ser de redes sociales al azar, pero es indicativo de la misma tendencia.

<sup>7</sup> Metodología: sondeo a través de redes sociales con la participación de 25 077 personas. En twitter se registraron 22 106 votos; en Facebook 2 518 y en el Foro México 453.

Una cuarta serie de encuestas son las realizadas por Consulta Mitofsky publicadas en el periódico *El Economista* entre julio de 2019 y enero de 2020.<sup>8</sup>

Según Consulta Mitofsky la aceptación de AMLO ha disminuido de 77% al 61% entre diciembre de 2018 y julio de 2019, pero desde entonces se mantiene en el rango de 60% hasta enero de 2020.

Cuadro 13. Aprueban

Diciembre	2018	77.0%
Abril	2019	-64.6%
Julio	2019	60.8%
Enero (5)	2020	61.2

[<https://www.eleconomista.com.mx/politica/AMLOTrackingPoll-Aprobacion-de-AMLO-01-de-julio-de-2019-20190701-0015.html>].

Entre las acciones más aprobadas se encuentran la venta del avión presidencial (62%), la creación de la Guardia Nacional (61%); consultas ciudadanas (60%).

En lo que respecta a la economía, los entrevistados en esta encuesta opinaron que está peor que hace un año.

En su medición de septiembre, Mitofsky publica que 63.2% de los encuestados apoyan a AMLO. Esta aprobación fue ligeramente mayor entre hombres (64.7%) que entre mujeres (61.7%). También fue similar por rango de edad: 68.7% entre 15 y 29 años; 63.1% entre 30 y 49 años y 58.9 entre entrevistados de más de 50 años. Si se considera solamente aquellos que votaron por AMLO la aceptación es de 93.9% con un rechazo de 6%; por su parte estas cifras para aquellos que no votaron por AMLO son de 65% y 34.6% para aquellos que votaron por Meade (PRI) y Anaya (PAN), respectivamente. Los entrevistados perciben menos corrupción a nivel presidencial (55%) y 7 de cada 10 considera igual o mayor corrupción entre gobernadores y alcaldes.

En una encuesta reciente de Mitofsky, del 22 de octubre, 79% de los entrevistados piensan que fue correcta la decisión de suspender el operativo contra el hijo del Chapo Guzmán en la ciudad de Culiacán, Sinaloa y 53% piensa que el operativo fue correcto.

<sup>8</sup> [<https://www.eleconomista.com.mx/politica/AMLOTrackingPoll-Aprobacion-de-AMLO-01-de-julio-de-2019-20190701-0015.html>]. Basada en una muestra de 1 000 adultos con acceso a computadora.

## De las Heras

De las Heras realizó una encuesta publicada el 1 de julio donde preguntó: ¿Si usted pudiera hablar con el presidente Andrés Manuel López Obrador para darle su opinión sobre cómo ha gobernado, qué le diría?

Cuadro 14

	%
Muy bien	42
Más o menos bien	33
Medio mal	8
Muy mal	14
No contestó	3

Gabinete de comunicación estratégica [<https://www.forbes.com.mx/7-de-cada-10-estan-de-acuerdo-con-gobierno-de-amlo-y-votarian-que-siga-encuestas/>].

En este sondeo<sup>9</sup> 75% de los entrevistados consideraron que AMLO está gobernando muy bien o más o menos bien. Cabe destacar que la tendencia continúa siendo de una aceptación de dos terceras partes de los entrevistados. Cifra similar a la obtenida en la votación de 2018.

## Forbes

*Forbes* publicó una encuesta en la que los rubros mejor evaluados de la gestión de AMLO fueron la libertad de expresión y el combate a la corrupción, con 64% y 56% respectivamente de apoyo, por considerar que hay mejoras.

Cuestionados sobre acciones específicas del gobierno a los seis meses de gobierno, los encuestados aprobaron el combate al huachicoleo, el acuerdo migratorio con Estados Unidos, la dirección militar de la nueva Guardia Nacional y el proyecto del Tren Maya.

Lo que fue reprobado por la mayoría de la población encuestada fue el apoyo financiero a El Salvador para reducir la migración, las consultas a mano alzada en los

<sup>9</sup> Gabinete de comunicación estratégica [<https://www.forbes.com.mx/7-de-cada-10-estan-de-acuerdo-con-gobierno-de-amlo-y-votarian-que-siga-encuestas/#PulsoDeLasHeras #DeLasHerasTraduceAMéxicopic.twitter.com/hG1dYAd0e3>].

mítines de López Obrador para decidir cuestiones públicas y que no haya un castigo a los funcionarios corruptos de administraciones pasadas.

Sobre la percepción de la corrupción en la Presidencia, 48.5% considera que hay menos, 26.7% considera que la situación sigue igual y 19.7% considera que hay más corrupción.

En cuanto a la corrupción de los gobernadores, 54.4% considera que sigue igual, 27.2% considera que aumentó y 14.3% considera que hay menos corrupción.

La aprobación del gobierno de AMLO publicada por *Forbes* en septiembre muestra un nivel de 68% de los entrevistados contra 30% de desaprobación.

Entre las virtudes más destacadas por los entrevistados en esta encuesta de *Forbes* de septiembre se encuentran la honestidad (62%), el liderazgo (60%) y capacidad para dar resultados (48%). Por otra parte, en esta encuesta la credibilidad de AMLO ha crecido de 47% en julio a 59% en septiembre.

Por otra parte, respecto de algunos aspectos del gobierno, entre junio y septiembre ha mejorado la percepción y aceptación en seguridad, del 26 a 45%; economía del 23 al 35%; corrupción del 19 al 31%; pobreza del 16 al 33% de aceptación. Por el contrario, la Guardia Nacional ha disminuido del 74 al 67% en el mismo periodo.<sup>10</sup>

## Comentarios finales

Cualquier estudio de opinión tiene la ventaja del “momentum”, esto es, captar la opinión de una muestra de la población cuando el evento está sucediendo, o tiene poco de sucedido.

En sentido contrario, podemos afirmar que los estudios de opinión son temporales por su carácter subjetivo y personal; que pueden variar con el tiempo debido a múltiples circunstancias.

Por definición, una encuesta de opinión es una fotografía de un evento o un momento histórico. En este trabajo nos interesa la opinión ciudadana sobre la 4T a un año del gobierno de AMLO. Su vigencia deberá ser evaluada por nuevas encuestas de opinión que aporten nuevas fotografías a la película de la 4T y que corroboren o maten los resultados que aquí presentamos:

<sup>10</sup> [<https://www.forbes.com.mx/la-aprobacion-a-amlo-se-mantiene-68-avala-su-gestion-encuesta-el-financiero/>].

1. A un año de gobierno, AMLO tiene una alta aceptación de la población en la mayoría de las encuestas, con dos terceras partes de respuestas positivas de los entrevistados, en promedio.
2. En algunas encuestas se presenta una disminución hasta del 10% en la aceptación de AMLO, entre diciembre de 2017 y julio de 2018; esta disminución se da con mayor intensidad entre aquellos que no votaron por AMLO o que no votaron. A pesar de lo anterior, la aceptación entre estos entrevistados se mantiene en el rango de 60% a 70%. La guerra mediática contra el gobierno durante este periodo puede explicar aquella baja.
3. Entre los éxitos más reconocidos de la administración de AMLO se encuentran los programas sociales, la lucha contra el huachicol y en general contra la corrupción, la Guardia Nacional, la disminución del salario de los altos funcionarios y la libertad de expresión.
4. La comunicación mediante las conferencias mañaneras parece ser un vehículo eficaz de AMLO para comunicarse con sus simpatizantes y para marcar la agenda nacional.
5. Los grandes proyectos como el nuevo aeropuerto, la refinería de Dos Bocas y el Tren Maya obtienen una valoración media (nunca menor al 50%).
6. La relación con Estados Unidos fue considerada por los entrevistados como un atributo positivo de la política exterior de AMLO, aunque una de las mayores expectativas es que el presidente Donald Trump no doblegue al gobierno mexicano.
7. El deslinde con las administraciones anteriores es bien evaluado e incluso la tendencia es culpar a gobiernos del pasado por el flagelo de calamidades como la inseguridad y la corrupción.
8. Dos de las mayores críticas al gobierno de AMLO fueron: la falta de resultados en el tema de seguridad, y el mal desempeño de la economía.
9. En general puede afirmarse que a un año de su gestión, AMLO mantiene un fuerte apoyo de la población y en aquellos asuntos polémicos como la seguridad y el crecimiento económico los simpatizantes manifiestan esperanzas de que sean superados en el corto plazo.
10. Será interesante una nueva encuesta para medir la aceptación de la población con motivo del manejo de la crisis epidémica del covid-19, o la resultante de movilizaciones como la federación de gobernadores de oposición o el movimiento “Frena”, sin embargo, éstos rebasan los objetivos de esta investigación.

*Logros, retos y contradicciones de la 4T*, se terminó de imprimir en diciembre de 2020. En su composición se utilizaron tipos de la familia Bembo Std; el tiraje consta de 500 ejemplares impresos sobre papel cultural. Impresión *mc editores*, Selva 53-204, Insurgentes Cuicuilco, 04530 Ciudad de México, tel. (52)(55) 5665-7163 [mceditores@hotmail.com].



*Asia-Pacífico: poder y prosperidad en la era de la desglobalización*  
Eduardo Tzili, Graciela Pérez y José Luis León (coords.)

*La risa del profeta o Rafael Gil Rodríguez*  
Teresa Farfán, Jazmín Hernández y Javier Meza

*Feminismo, cultura y política: el contexto como acertijo*  
Mónica Inés Cejas (coord.)

*Estudios y argumentaciones hermenéuticas, vol. 5*  
Humberto Guerra (coord.)

*El desastre y sus fronteras: perspectivas desde lo local*  
Liliana López Levi y Alejandra Toscana Aparicio (coords.)

*Gramsci en México*  
Diana Fuentes y Massimo Modonesi (coords.)

*Pensamiento y praxis en la investigación social*  
Joel Flores Rentería, Verónica Gil Montes y Angélica Rosas (coords.)

*La nueva Europa: cambios internos y externos*  
Beatriz Pérez, Ana Teresa Gutiérrez y Cuauhtémoc Pérez (coords.)

*El sueño del Ángel. Veinte años de política social  
en la Ciudad de México*  
Manuel Canto Chac

*Reflexiones sobre la violencia en México y en América Latina*  
Juan José Carrillo Nieto

*Cuerpo, representación y poder. México y las políticas  
de reconstrucción nacional 1920-1934, vol. I*  
Elsa Muñiz García

*2018, ¿la elección que cambió el sistema político mexicano?*  
Anna María Fernández y Rigoberto Ramírez (coords.)



Los artículos que componen *Logros, retos y contradicciones de la 4T* convergen en el ejercicio de reflexionar en torno a la forma en que el proyecto de la Cuarta Transformación (4T) se fue materializando en el primer año de gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador. Esto nos permite hacer un balance a partir de cinco ejes interconectados y relacionados directamente con algunos programas y proyectos planteados en el Proyecto Alternativo de Nación y en el Plan Nacional de Desarrollo: bienestar/malestar social, (in)seguridad y luchas sociales, acciones e iniciativas para el cambio, (inter)nación, comunicación y opinión. Es necesario preguntarnos si los cambios jurídicos, programáticos e institucionales, entre otros, contribuyen a resolver los problemas políticos, económicos, sociales, ambientales y culturales de la sociedad mexicana en su diversidad, o si, por el contrario, los intensifican con importantes consecuencias para nuestra sociedad.



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

UNIDAD XOCHIMILCO División de Ciencias Sociales y Humanidades