



Reflexiones
desde el Departamento
de Política y Cultura
SOCIEDAD y PODER

Esthela Irene Sotelo Núñez
Liliana López Levi
Marco Antonio Molina Zamora
| coordinadores



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

Esthela Irene Sotelo Núñez. Maestra y doctora en Estudios Urbanos y Ambientales por El Colegio de México; licenciada en Política y Gestión Social por la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, es profesora investigadora de tiempo completo y directora de la División de Ciencias Sociales y Humanidades de la misma casa de estudios. Exfuncionaria pública de carrera y consultora, es autora y coautora de varios artículos y capítulos de libro en publicaciones especializadas sobre las diferentes problemáticas vinculadas con el tema del acceso al agua y políticas públicas.

Liliana López Levi. Doctora en Geografía por la UNAM. Profesora investigadora titular de tiempo completo en el Departamento de Política y Cultura de la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco. Perteneció al Sistema Nacional de Investigadores. Su principal línea de investigación es imaginarios y territorios. En los últimos años ha trabajado temas de turismo y territorio; sociedades y naturalezas; la vinculación entre literatura y territorio; cultura política; vulnerabilidad y desastres. Actualmente coordina el proyecto, junto con Alejandra Casal, Áreas Naturales Protegidas: entre sociedades y naturalezas.

Marco Antonio Molina Zamora. Formación en literatura española e hispanoamericana en la UAM-Iztapalapa, la Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM y El Colegio de México. Profesor investigador de la UAM Xochimilco desde 2003. Ha dictado conferencias y publicado artículos sobre literatura española medieval y de los Siglos de Oro, literatura tradicional (lírica y leyenda) y argumentación y hermenéutica. Es integrante del Área de investigación Polemología y Herméutica del Departamento de Política y Cultura.

REFLEXIONES DESDE EL DEPARTAMENTO
DE POLÍTICA Y CULTURA
SOCIEDAD Y PODER



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
Rector general, José Antonio de los Reyes Heredia
Secretaria general, Norma Rondero López

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA, UNIDAD XOCHIMILCO
Rector de Unidad, Francisco Javier Soria López
Secretaria de Unidad, Angélica Buendía Espinosa

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES
Directora, Esthela Irene Sotelo Núñez
Secretaria académica, Pilar Berrios Navarro
Jefe del Departamento de Política y Cultura, Juan José Carrillo Nieto
Jefe de la Sección de Publicaciones, Miguel Ángel Hinojosa Carranza

COMITÉ EDITORIAL DEPARTAMENTAL
Tadeo Liceaga Carrasco (presidente)
Mario Alejandro Carrillo Luvianos / Eleazar Humberto Guerra de la Huerta
María Griselda Günther / Ana Lau Jaivén
Alejandro Navarro Arredondo / Eduardo Tzili Apango

Reflexiones
desde el Departamento
de Política y Cultura

SOCIEDAD y PODER

Esthela Irene Sotelo Núñez
Liliana López Levi
Marco Antonio Molina Zamora
coordinadores



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
Unidad Xochimilco

Primera edición: diciembre de 2023

D.R. © 2023 Universidad Autónoma Metropolitana
UAM Xochimilco
Calzada del Hueso núm. 1100
Col. Villa Quietud
04960 Ciudad de México

Sección de Publicaciones,
División de Ciencias Sociales y Humanidades
Edificio A, 3er piso
Teléfono: 54 83 70 60
pubcsh@gmail.com / pubcsh@correo.xoc.uam.mx
<http://dcsh.xoc.uam.mx>
<http://www.casadelibrosabiertos.uam.mx>

Portada: Nicky Nodjoumi, *Give yourself a chance*, 2020

ISBN: 978-607-28-3042-4
ISBN digital: 978-607-28-3043-1

Los textos presentados en este volumen fueron revisados y dictaminados por pares académicos expertos en el tema y externos a nuestra Universidad, a partir del sistema doble ciego, proceso realizado por el Comité Editorial del Departamento de Política y Cultura, de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco. Agradecemos a la Rectoría de Unidad el apoyo recibido para la presente edición.

Impreso y hecho en México

Índice

Introducción <i>Rosa Alejandra Citlali Ruiz Hinojosa, Jorge Trinidad Garcés García</i>	7
Reflexiones en torno al financiamiento climático en México <i>Angélica Rosas Huerta, Jessica Monserrat Espíndola Salinas</i>	13
Áreas Naturales Protegidas: del discurso al territorio <i>Liliana López Levi, Alejandra Cazal Ferreira</i>	33
Ordenamientos ecológicos participativos locales en los municipios de Atenco y Tepetlaoxtoc, Estado de México <i>Alejandra Toscana Aparicio, Mayra Irasema Terrones Medina</i>	51
Los pueblos indígenas de México: dos poblaciones una misma identidad <i>Rodrigo Pimienta Lastra, José Joaquín Flores Félix</i>	69
La distribución de la población de migrantes internos permanentes en México, 2020 <i>Rodrigo Pimienta Lastra</i>	97
Polarización, racismo y terruqueo en las elecciones presidenciales de 2021 en Perú <i>Fabiola Escárzaga</i>	119
La Ciudad de México y la disputa por la nación (2015, 2018 y 2021) <i>Ernesto Soto Reyes Garmendia</i>	141

El AMLO nazifascista: el uso de una analogía histórica por los opositores al gobierno <i>Harim Benjamín Gutiérrez Márquez</i>	165
Del desarrollismo al nuevo régimen federal: cinco décadas de descentralización y recentralización administrativa en México <i>Héctor Villarreal</i>	195
Cambio tecnológico y digitalización en la industria de alimentos y bebidas <i>Araceli Rendón Trejo, Andrés Morales Alquicira</i>	217
Autorías	237

Introducción

Rosa Alejandra Citlali Ruiz Hinojosa
Jorge Trinidad Garcés García

En un sistema político, la interacción entre el Estado, comunidad política, sociedad civil, instituciones y el ambiente *intra y extra-societal*¹ se ve reflejada en acciones político-gubernamentales. El gobierno, por medio de su entramado institucional, es el encargado de procesar las demandas y traducirlas en políticas públicas encaminadas a dar solución o regular los conflictos presentes.

Para esto es indispensable que dicho ente sea capaz de percibir o conocer las distintas realidades políticas que concurren en la interacción de los actores involucrados. En la actualidad, las demandas sociales se han diversificado, lo cual propicia que el entramado institucional deba estar en constante adaptación e innovación para responder de manera eficaz a una sociedad que incorpora nuevos actores y formas de expresar sus necesidades.

Para ello, los actores políticos tradicionales también se han visto obligados a reconfigurarse, para coincidir con los procesos políticos e insertarse de manera activa en las formas de interacción actual. En este sentido, otro agente que influye para generar cambios en el sistema político y las partes que lo integran, es el ambiente y las presiones que ejerce sobre éstos, lo cual se refleja en la diversificación de la correlación en los ámbitos político, gubernamental y sociedad civil.

¹ David Easton, *Esquemas para el análisis político*, Amorrortu, Buenos Aires, 1982, p. 112.

En una sociedad democrática, la participación ciudadana permite direccionar el ejercicio de los gobiernos en ámbitos como medioambiente, el uso de los recursos económicos, el diseño e implementación de las políticas públicas y el sistema electoral. La participación ciudadana se puede dar de distintas maneras. Una, cuando los organismos no gubernamentales en ocasiones fungen como observadores del manejo de los recursos que se ejercen por parte de instituciones públicas. En otros casos, de forma más directa, la sociedad organizada se involucra en las acciones del gobierno para regular, prevenir o combatir la sobreexplotación de los recursos naturales, la corrupción, así como para garantizar el respeto por los derechos humanos, políticos y sociales en un determinado territorio.

Por su parte, la política actual en nuestro país no se concibe sin la participación de la ciudadanía en procesos que permiten, en muchos casos, que se adopte un tipo de gobernanza. Esto cobra relevancia para la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas encaminadas a mejorar las condiciones de vida en ámbitos específicos, donde los actores sociales contribuyen de manera fundamental para que algunos programas de carácter social se enfoquen en dar una respuesta con *eficacia decisoria*² y eficiencia a los retos que plantean las nuevas necesidades sociales. En este sentido, el reconocimiento y aparición de actores ignorados históricamente, contribuyen a que la agenda de gobierno se diversifique en estrategias encaminadas a dar solución a *problemas públicos*³ a partir de objetivos alcanzables.

Asimismo, la reconfiguración del papel que desempeñan las fuerzas políticas en nuestro país fomenta que se presenten cambios importantes en el sistema político nacional. El arribo al poder de un partido de aparición reciente, que va de la mano de una de las figuras políticas más importantes en los últimos años con una gran aceptación, principalmente en los sectores populares, ha generado una ruptura, en cierta medida, con los procesos y dinámicas que se habían construido. Lo cual se refleja, entre otros ámbitos, en la disputa por el poder, donde actores que históricamente habían sido protagonistas, en la actualidad se ven relegados a papeles secundarios e incluso a su desaparición, esto ha coadyuvado al uso de estrategias y discursos políticos que propician la *polarización*⁴ de la sociedad.

² Leonardo Morlino, *Cómo cambian los regímenes políticos*, CEC, Madrid, 1985, p. 219.

³ Peter J. May, “Claves para diseñar opciones de políticas”, en *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Porrúa, México, 1993, p. 236.

⁴ Adam Przeworski, *Las crisis de la democracia ¿adónde puede llevarnos el desgaste institucional y la polarización?*, Siglo XXI Editores, México, 2022, p. 125.

Otro aspecto relevante en el proceso actual de cambio social, es el paradigma que genera el uso de nuevas formas de interacción por medios digitales, que han desplazado, paulatinamente, a los medios de comunicación tradicionales. La aceleración en el cambio tecnológico permite que las personas socialicen, trabajen y lleven a cabo sus actividades cotidianas de manera diversa. Esto también favorece a un cambio en la cultura política, facilitando la organización de la sociedad y su interacción con actores políticos, lo cual abre las puertas para construir desde distintos enfoques o intereses comunes una *identidad colectiva*,⁵ que se puede enmarcar con una variedad de tipos de causa, ideología, preferencias electorales, problemas públicos o, simplemente, por gustos afines.

El objetivo del presente libro es recopilar los resultados de las investigaciones de algunos de los miembros del Departamento de Política y Cultura en torno al ejercicio de la política en la actualidad. La compilación se plantea desde una lógica en la que la política es el referente común, pues aborda diversos aspectos que van desde la política en materia climática y ambiental, la participación ciudadana en las políticas públicas, pueblos indígenas y su relación con el poder, hasta la descentralización y recentralización de la administración pública en México. El presente trabajo se conforma por diez capítulos.

En “Reflexiones en torno al financiamiento climático en México” se aborda la arquitectura del financiamiento destinado a combatir el cambio climático en México. Analiza e identifica los elementos que lo componen y su importancia para implementar políticas encaminadas a evitar que la temperatura del planeta aumente por encima de 2 °C, esto a partir de acciones enfocadas a la reducción de emisión de gases que producen el efecto invernadero o a disminuir el impacto humano en los sistemas ecológicos, entre otros.

“Áreas Naturales Protegidas: del discurso al territorio” trata de la preocupación contra el deterioro ambiental sistemático, donde la lógica de la cultura capitalista moderna tiende a la sobreexplotación de los recursos naturales. Las Áreas Naturales Protegidas (ANP) proponen que un determinado territorio esté enfocado a restringir actividades que atenten contra los ecosistemas y, en su caso, se promuevan actividades afines con la sustentabilidad. Esto desde una perspectiva de heterotopías que plantea Michel Foucault como una alternativa que permite un mayor control de las acciones.

En “Ordenamientos ecológicos participativos locales en los municipios de Atenco y Tepetlaoxtoc, Estado de México”, se presenta el contexto, propósito, función,

⁵ Alberto Melucci, *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*, Colmex, México, 2002, p. 66.

capacidades y posibilidades de los OELP, se enfoca en el diseño del método de trabajo con el que operan en Atenco y Tepetlaoxtoc. Esto a raíz del inicio y cancelación de la construcción del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México. Una obra pública de esa magnitud genera alteraciones en los ecosistemas adyacentes y modifica la interacción social, en dichos municipios existe una preocupación por restituir, recuperar y restaurar el medioambiente y las formas de vida comunitaria que han sido afectadas.

El capítulo “Los pueblos indígenas de México: dos poblaciones una misma identidad” hace un análisis estadístico que identifica la población indígena en nuestro país. Propone la existencia de una serie de diferencias sociodemográficas, como: territorio, estructuras por edad y sexo, educación y salud, que permiten visualizar la presencia de dos grupos en un mismo pueblo. Asimismo, aborda el reconocimiento constitucional de esta población a partir de los lineamientos y normas en el modelo jurídico neoliberal, y cómo ha servido de ejemplo para otras minorías con identidad propia.

“La distribución de la población de migrantes internos permanentes en México, 2020” se adentra en el fenómeno migratorio en nuestro país, en específico en el flujo interestatal de personas. El estudio se estructura a partir de datos obtenidos del Censo de Población y Vivienda 2020. Analiza variables como sexo y edad, cruza datos con el tamaño y su distribución en las localidades para explicar los aspectos, tendencias y características de los flujos migratorios en zonas del territorio nacional.

En el capítulo “Polarización, racismo y terruqueo en las elecciones presidenciales de 2021 en Perú”, se aborda el ascenso de Pedro Castillo a la Presidencia del Perú y el escenario político que favoreció a dicho resultado electoral. Se analiza la coyuntura política a partir de factores como la atomización del voto de la derecha, el discurso enmarcado en la descalificación por motivos de racismo y clasismo, el uso de una estrategia política basada en el *terruqueo* durante la impugnación de la elección, para después reflexionar sobre la fragilidad de la democracia y el sistema de partidos en Perú.

“La Ciudad de México y la disputa por la nación (2015, 2018 y 2021)” se enfoca en el partido Movimiento de Regeneración Nacional (Morena) en la capital mexicana. Dada su importancia nacional, puesto que concentra uno de los mayores porcentajes de población, es sede de los tres poderes federales y alberga una gran cantidad de oficinas de diversos sectores, tanto del ámbito público como privado. Se centra en hacer un análisis local de los resultados electorales, aborda las tendencias de ascenso y descenso en la preferencia por dicho partido.

El capítulo “El AMLO nazifascista: el uso de una analogía histórica por los opositores al gobierno” hace un análisis de las reacciones que provoca el presidente de

México en los sectores de la oposición. Los cuales han optado por emplear una estrategia de campaña que alude a que éste incurre en la concentración de poder y en lo que ellos tildan de actos *nacifasistas*, allegándose de un uso inadecuado de analogías que lo comparan con personajes que han asumido roles dictatoriales. Esto con el afán de generar una sensación de temor y rechazo en el colectivo social para propagar una idea negativa de él.

En el capítulo “Del desarrollismo al nuevo régimen federal: cinco décadas de descentralización y recentralización administrativa en México,” se plantea una periodización para examinar cambios en la administración pública. Aborda los factores estructurales y coyunturales que influyeron a partir de 1970 a la fecha. Observa la descentralización desarrollista y modernizadora, una transición democrática que reconfigura el pacto federal, así como la tendencia a la recentralización derivada de la falta de capacidad de los gobiernos locales para cumplir algunas de sus funciones; por último, analiza la administración actual y su orientación por regresar a un presidencialismo con amplias atribuciones.

En el último capítulo, “Cambio tecnológico y digitalización en la industria de alimentos y bebidas”, se habla de cómo los cambios tecnológicos de la cuarta revolución industrial, o industria 4.0, y la digitalización se incorporan a más empresas en distintas industrias y en la sociedad en general, y cómo las acciones que implementan las empresas en la industria alimentaria dan respuesta a los cambios del entorno de una mayor competencia y con un gran avance tecnológico en el que, además, se enfrentó a una pandemia.

Reflexiones en torno al financiamiento climático en México

Angélica Rosas Huerta
Jessica Monserrat Espíndola Salinas

Introducción

Para cualquier país, el financiamiento climático representa uno de los pilares más importantes para la promoción de instrumentos de política orientados, por una parte, a disminuir las emisiones y mejorar los sumideros de gases de efecto invernadero (GEI); y por otra, a reducir la vulnerabilidad y mantener e incrementar la resiliencia de los sistemas humanos y ecológicos ante los efectos negativos del cambio climático. México se distingue por ser uno de los países que desde la primera década de este siglo empieza a construir una arquitectura financiera que permite la asignación de fondos para estos temas.

Frente a ello, el presente trabajo tiene como propósito reflexionar sobre la arquitectura financiera con la que cuenta actualmente México para atender el cambio climático; principalmente, se busca indagar: ¿con qué tipo de mecanismos cuenta el país para allegarse de recursos económicos para atender este problema?, ¿cuál es el comportamiento del financiamiento asignado a partir de estos mecanismos? y ¿cuáles son las limitaciones que enfrentan?

El planteamiento metodológico a seguir está conformado por los siguientes momentos: en primer lugar se presentan algunas condiciones de vulnerabilidad de México a los efectos que provoca el cambio climático, esto con la finalidad de evidenciar la necesidad de destinar financiamiento para su atención; posteriormente, se describen los compromisos internacionales asumidos por el gobierno mexicano para

contribuir a evitar el incremento de la temperatura media global del planeta, en particular los presentados en sus Contribuciones Nacionalmente Determinadas (NDC, por sus siglas en inglés); en tercer lugar, se clarifica lo que se entiende por financiamiento climático; finalmente se presenta una fase analítica que se caracteriza por describir los mecanismos financieros con los que cuenta México para atender el cambio climático y analizar el comportamiento del financiamiento asignado por cada uno de éstos. Dicho análisis está orientado a identificar avances y limitaciones que enfrentan.

Las técnicas utilizadas, de acuerdo con el tipo de investigación y el objetivo planteado, es la revisión y sistematización documental de la información recabada en los sitios web y de solicitudes realizadas por medio de la Plataforma Nacional de Transparencia.

Impactos del cambio climático en México

De acuerdo con los informes del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés), los países en vías de desarrollo en América Latina y el Caribe sufrirán los impactos más brutales del cambio climático pese a ser los que menos han contribuido a la emergencia climática; esta situación se agudiza al ser países que enfrentan problemas como la irregularidad urbana, falta de acceso al agua, un sistema de salud deficiente y una pobreza moderada y extrema. Entre las regiones que se encuentran en una situación de riesgo desproporcionadamente alto, están los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países menos adelantados. Se prevé que la pobreza y las desventajas crezcan en algunas poblaciones a medida que aumente el calentamiento global.¹

México es altamente vulnerable por las condiciones socioeconómicas de la población y sus características geográficas. Con respecto a la primera, 480 municipios de 13 entidades federativas principalmente del sur y sureste, son altamente vulnerables al cambio climático, lo que representa 20% de los municipios a nivel nacional. Una parte de éstos coincide con las zonas identificadas como de atención prioritaria debido a sus condiciones socioeconómicas.²

¹ Intergovernmental Panel on Climate Change, *Calentamiento global de 1.5 °C*, 2019 <https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/09/IPCC-Special-Report-1.5-SPM_es.pdf>, fecha de consulta: 8 de abril de 2022.

² Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, “El 20% de los municipios son vulnerables al cambio climático: ¿qué acciones de mitigación y adaptación implementa tu municipio?”

En relación con las características geográficas –su localización entre dos océanos, latitud y grandes relieves–, siempre ha estado expuesto a fenómenos hidrometeorológicos pero su frecuencia e intensidad ha aumentado. Ejemplo de ello son los huracanes que impactan a nuestro país en la temporada de lluvias, que debido al aumento sostenido de la temperatura tienden a ser de mayor categoría.³ Con temperaturas más cálidas en la superficie del mar, las costas mexicanas son impactadas por varias temporadas de huracanes muy activas y un aumento en el porcentaje de ciclones tropicales durante las últimas cuatro décadas.⁴ En 2020 hubo 14 huracanes en la cuenca del Atlántico, la mayor cantidad desde 2005, año del huracán Katrina.⁵

El Centro Nacional de Prevención de Desastres (Cenapred) informa que los fenómenos hidrometeorológicos, como huracanes y tormentas, resultan los más peligrosos al concentrar casi 99% de los daños económicos y cerca del 98% de la población afectada por desastres en el país. Su informe de 2020, “Impacto socioeconómico de los principales desastres ocurridos en México”, reporta que en ese año los fenómenos naturales afectaron a 858,735 personas, dejaron 398 muertes y dañaron casi 256 mil viviendas, más de 600 escuelas y 32 hospitales, siendo Oaxaca el estado más afectado.⁶

El incremento de la temperatura es otro de los factores de riesgo de los efectos ligados al cambio climático. En el caso de nuestro país, destaca un aumento de la temperatura nacional promedio, una reducción de la cantidad de días más frescos y un aumento de noches cálidas. En 1985, el promedio nacional de temperatura era de 20.4 grados y para 2020 se incrementó a 22.4 grados, convirtiéndose en el año

<<https://www.gob.mx/inafed/articulos/el-20-de-los-municipios-son-vulnerables-al-cambio-climatico-que-acciones-de-mitigacion-y-adaptacion-implementa-municipio>>, fecha de consulta: 18 de abril de 2017.

³ Para un conocimiento sobre los huracanes que han impactado en México y su categoría, véase Semarnat, “Consulta temática” <http://dgeiawf.semarnat.gob.mx:8080/approot/dgeia_mce/html/mce_index.html>.

⁴ Úrsula García, “Cambio climático y su influencia en los huracanes”, *Meteored*, 4 de septiembre de 2021 <<https://www.meteored.mx/noticias/ciencia/cambio-climatico-y-su-influencia-en-los-huracanes-climatologia-oceanografia.html>>, fecha de consulta: 18 de marzo de 2022.

⁵ Clemente Ruiz, “Desastres naturales: una llamada de atención del cambio climático”, *El Financiero*, 1 de septiembre de 2021 <<https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/clemente-ruiz-duran1/2021/09/01/desastres-naturales-una-llamada-de-atencion-del-cambio-climatico/>>, fecha de consulta: 18 de marzo de 2022.

⁶ Centro Nacional de Prevención de Desastres, *Impacto socioeconómico de los principales desastres ocurridos en México en el año 2020*, junio de 2021 <<https://www.cenapred.unam.mx/es/Publicaciones/archivos/455-RESUMENEJECUTIVOIMPACTO2020.PDF>>, fecha de consulta: 18 de marzo de 2022.

más caliente que se había experimentado, rebasando el límite de 1.5 grados al estar por arriba de 1.6.⁷

No debemos olvidar que la elevación del nivel del mar es otro de los grandes factores de riesgo. De acuerdo con proyecciones realizadas con base en la herramienta interactiva “NASA Sea Level Change Portal”, creada como una colaboración de la NASA-IPCC, varias costas mexicanas podrían desaparecer para siempre en el transcurso de 130 años. El aumento en el nivel del mar en el océano Pacífico podría llegar a ser extremo y devastador para Guerrero, que alcanzará 1.93 metros de altura y Colima que, por su parte, podría llegar a los 1.54 metros. En el Golfo de México, los mayores aumentos del nivel del mar serán en Yucatán, con 1.56 metros, y Tamaulipas, con 1.55 metros. Otros estados con grandes afectaciones serán Baja California Sur, Sonora y Sinaloa.⁸

Aunado a ello, en los últimos años el país experimentó una gran pérdida y degradación de bosques y selvas, así como de manglares en las zonas costeras que incrementan el grado de vulnerabilidad y disminuyen la capacidad de los bienes y servicios ambientales.

[...] México está perdiendo su cobertura forestal a una tasa bruta de 250 a 260 mil ha por año y a una tasa neta de 127.8 mil ha por año [...] El cambio de uso del suelo ilegal, la tala clandestina, el comercio ilegal de materias primas y productos forestales, los incendios, plagas y enfermedades forestales, y las prácticas inadecuadas de manejo forestal, contribuyen a la pérdida y la degradación de la cobertura forestal. De acuerdo con la Semarnat, 23.51% de la superficie nacional presenta procesos físicos o químicos de degradación y 21.4% presenta erosión eólica o hídrica.⁹

⁷ UNAM, “Cambio climático en México: ‘Nuestro país se calienta más rápido que el promedio global’”, *Infobae*, 26 de enero de 2022 <<https://www.infobae.com/america/mexico/2022/01/26/cambio-climatico-en-mexico-nuestro-pais-se-calienta-mas-rapido-que-el-promedio-global/>>, fecha de consulta: 18 de marzo de 2022.

⁸ Ernesto Méndez, “Asegura la NASA que incremento en nivel de mar podría desaparecer Acapulco, Los Cabos y Manzanillo”, *Excélsior*, 12 de agosto de 2021 <<https://www.imagenradio.com.mx/asegura-la-nasa-que-incremento-en-nivel-de-mar-podria-desaparecer-acapulco-los-cabos-y-manzanillo>>, fecha de consulta: 16 marzo de 2022.

⁹ Segob, “Programa Nacional Forestal 2020–2024”, *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 2020 <https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5609275&fecha=31/12/2020>.

Dadas las condiciones de vulnerabilidad a los efectos del cambio climático, la presencia de los impactos y considerando que dichos acontecimientos pueden aumentar en nuestro país, se vuelve prioritario intensificar los instrumentos de política y las acciones de cada uno de ellos que permitan mitigar las emisiones y adaptarse a dichos acontecimientos. Así, resulta vital el financiamiento climático tanto para su diseño como para su implementación.

Compromisos climáticos vistos desde las contribuciones nacionalmente determinadas

En 2015, en el marco del Acuerdo de París, 196 países acordaron: contribuir para mantener el incremento de la temperatura promedio global por debajo de los 2 °C hacia fin de siglo, aumentar la capacidad de adaptación a los efectos adversos del cambio climático, fomentar la resiliencia al clima y el desarrollo de bajas emisiones de gases de efecto invernadero. Para lograrlo, se acordó que cada país presente cada cinco años a la Secretaría de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) las contribuciones determinadas a escala nacional, es decir, las metas a las que cada país se compromete para cumplir con el objetivo global de reducir las emisiones de GEI.¹⁰ Éstas, son metas que cada país, por una parte, puede solventar con sus propios recursos (no condicionadas) y, por otra, que requieren financiamiento, tecnología y capacitación externa provenientes de países desarrollados para ponerse en marcha (condicionadas).

Destaca que, para el 2015, México entrega sus NDC y se convierte en el primer país en desarrollo en “incluir en su NDC metas para reducir las emisiones en 22% con financiamiento climático nacional, 36% con financiamiento climático internacional, una tasa cero de deforestación para 2030 y 51% de reducción de emisiones de carbono negro”.¹¹

¹⁰ United Nations Climate Change, *Contribuciones determinadas a nivel nacional (NDC)*, 2020 <<https://unfccc.int/es/process-and-meetings/the-paris-agreement/nationally-determined-contributions-ndcs/contribuciones-determinadas-a-nivel-nacional-ndc>>, fecha de consulta: 15 de marzo de 2022.

¹¹ Latinoamérica sostenible, *¿Cómo impulsar una recuperación justa y resiliente a partir del financiamiento climático en México?*, 2020, p. 7 <<https://www.latinamericasostenible.org/publicaciones-mexico/como-impulsar-una-recuperacion-justa-y-resiliente-a-partir-del-financiamiento-climatico-en-mexico/>>, fecha de consulta: 15 de marzo de 2022; véase también <https://youtu.be/v-AM_187HE8?si=Yo_oFr6lDUWcPy1j>.

En 2020 nuestro país entrega su actualización, pero de ésta resalta que se limita a reafirmar sus NDC originales, no presenta nuevas metas o metas más ambiciosas, es decir, se vuelve a comprometer en reducir 22% de GEI y 51% de carbono negro. De acuerdo con el Grupo de Financiamiento Climático para Latinoamérica y el Caribe, esto:

[no sólo] deja ver la falta de ambición y compromiso que México tiene ante la emergencia climática actual y su responsabilidad como uno de los grandes emisores de gases de efecto invernadero, sino que también constituye un enorme retroceso en materia de cambio climático, ya que se viola el principio de progresividad estipulado en el Acuerdo de París, reconocido también en el marco constitucional, y razón por la cual precisamente se crearon los ciclos de revisión de las NDC cada cinco años.¹²

Para cumplir con las NDC, el financiamiento climático es clave. Empero ¿qué se entiende por financiamiento climático? y ¿cuáles son sus fuentes? En el siguiente apartado se da respuesta a dichos cuestionamientos.

El financiamiento climático y sus fuentes

Actualmente no se cuenta con una definición unívoca del financiamiento climático. Hay aportaciones muy genéricas, como la del Banco Mundial (BM) que lo entiende como, aquellos flujos financieros específicos para actividades de mitigación y adaptación al cambio climático; por otro lado, hay contribuciones de instituciones como la CMNUCC, la Alianza del Pacífico y el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC), que detallan los tipos de financiamiento (bilaterales, multilaterales, etcétera), así como las fuentes y los mecanismos para otorgarlos (públicas y privadas).¹³ En este sentido, si bien es cierto que aún no se cuenta con una definición única, acordada y aceptada a nivel internacional, estas aportaciones son complementarias entre sí, y contribuyen a un entendimiento del financiamiento climático.

¹² Grupo de Financiamiento Climático para Latinoamérica y el Caribe, *México sin ambición para atender la crisis climática*, 2020 <<https://www.gflac.org/single-post/mexico-sin-ambicion-para-atender-la-crisis-climatica>>.

¹³ Banco Mundial, Comunicado de prensa, 13 de junio de 2018 <<https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2018/06/13/mdb-climate-finance-hit-record-high-of-us352-billion-in-2017>>, fecha de consulta: 22 de octubre de 2021.

Para fines del presente trabajo, retomamos la propuesta de Cabral y Bowling, que hace referencia a los recursos públicos y privados, multilaterales y bilaterales, internacionales o nacionales, los cuales son movilizados en calidad de donación, préstamos concesionales, créditos en condiciones de mercado, inversiones de capital de riesgo, transacciones en mercados de carbono, garantías, impuestos y tarifas para la atención del cambio climático.¹⁴

Actualmente, existen diferentes fuentes de financiamiento climático, la principal son los recursos *públicos*, su importancia radica en que es la fuente más disponible para la financiación climática; dentro de esta categoría se incluyen recursos financieros de organizaciones multilaterales, gobiernos, agencias de asistencia y bancos multilaterales de desarrollo. También se cuenta con fuentes *privadas* de financiamiento, de las cuales podemos destacar instituciones financieras, comerciales, organizaciones filantrópicas, organizaciones no gubernamentales (ONG), actores corporativos, etcétera.

En cuanto a los tipos, el INECC destaca que la arquitectura del financiamiento climático se compone por canales multilaterales (que incluyen al Mecanismo Financiero de la CMNUCC y sus fondos derivados, a fondos e iniciativas multilaterales que no forman parte de ésta, y a la banca multilateral y regional de desarrollo); y mecanismos bilaterales como iniciativas de financiamiento climático o instituciones de asistencia bilateral para el desarrollo o la cooperación.¹⁵

Para lograr el cumplimiento de las NDC, se requiere de una provisión de financiamiento internacional público constante y cada vez más ambicioso, también se debe estimular y facilitar el acceso al financiamiento climático, en el marco de un proceso amplio de transformación e innovación que requiere la participación plena de todos los actores sociales y económicos,¹⁶ tanto en el ámbito nacional como en el internacional.

¹⁴ Roberto Cabral y Bowling, *Fuentes de financiamiento para el cambio climático* <https://www.cepal.org/sites/default/files/news/files/4.r.cabral_bowling.pdf>, fecha de consulta: 26 de octubre de 2021.

¹⁵ Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, *Propuesta metodológica de medición, reporte y verificación del financiamiento de las acciones de adaptación al cambio climático en México*, 2019. Proyecto “Construcción de esquemas de monitoreo y evaluación de la adaptación en México para la formulación de políticas públicas basadas en evidencia”, INECC-Conacyt, p. 11 <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/561624/5_Asesoria_para_la_elaboracion_de_una_propuesta_metodologica_del_financiamiento.pdf>, fecha de consulta: 21 de octubre de 2021.

¹⁶ Hernán Carlino, María Netto, María Margarita Cabrera, Lucila Serra, *El papel central del financiamiento en el Acuerdo de París y las oportunidades para los bancos nacionales de desarrollo*, Banco Interamericano de Desarrollo, 2017 <<https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/El-papel-central-del-financiamiento-en-el-Acuerdo-de-Par%C3%ADs-y-las-oportunidades-para-los-bancos-nacionales-de-desarrollo.pdf>>, fecha de consulta: 26 de octubre de 2021.

Mecanismos financieros

Para el caso de México, la Ley General de Cambio Climático (LGCC) establece que se podrán captar recursos financieros públicos, privados, nacionales o internacionales para implementar acciones para enfrentar el cambio climático (artículo 80). Desde este marco, se cuenta con: 1) el financiamiento público anual que se otorga a partir del Anexo Transversal 16; 2) el financiamiento público, privado, nacional e internacional que se canaliza por medio del Fondo para el Cambio Climático (FCC); y 3) el financiamiento internacional que otorgan directamente los organismos financiadores.

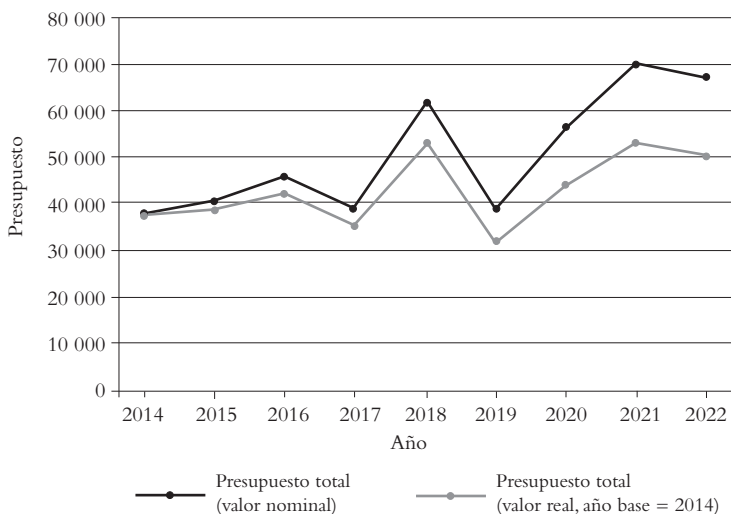
Anexo 16

De 2014 a la fecha, se encuentran en el Presupuesto de Egresos de la Federación recursos etiquetados para el tema de mitigación y adaptación al cambio climático,¹⁷ especificados en el anexo 16 referido a “recursos para la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático” (Gráfica 1). El desglose del presupuesto de egresos etiquetado para estos temas representa un avance importante no sólo para la transparencia presupuestaria sino también para la atención del problema, ya que se comprometen recursos públicos; empero no se detalla sobre los montos que se destinan para la atención de cada tema, y en la mayoría de los años, los recursos asignados no rebasan el 1% del gasto neto total previsto en los presupuestos de egresos, con excepción de 2018 y 2021 que corresponden a 1.16% y 1.12% respectivamente.

Aunado a ello, en términos reales, de 2014 a 2016 no hubo incrementos significativos de los recursos públicos; en 2017 se tiene una disminución del 18.2% respecto al año anterior. Si bien para 2018 hubo un incremento del presupuesto del 50.1% respecto al 2017, para el 2019 disminuye a 38.1%. Para 2020 y 2021, primeros años del primer gobierno nacionalista de izquierda en la historia de México, se observan incrementos, sin embargo, si los comparamos con el presupuesto asignado en 2018, encontramos un decremento del 14.3% para 2020, un aumento de tan sólo 3.4% para 2021 y una disminución de 2.1% para 2022. Esto a pesar de la necesidad de abandonar un modelo energético centrado en la explotación de hidrocarburos para hacer frente al cambio climático.

¹⁷ Cabe comentar que desde 2013 se incluye por primera vez en el Presupuesto de Egresos el Anexo 16 correspondiente únicamente a la mitigación de los efectos del cambio climático.

Gráfica 1. Presupuesto nominal y real asignado al Anexo 16. Recursos para la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático (millones de pesos)



Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación para los ejercicios fiscales 2014 al 2022 <<https://www.pef.hacienda.gob.mx>>, fecha de consulta: 20 de febrero de 2022.

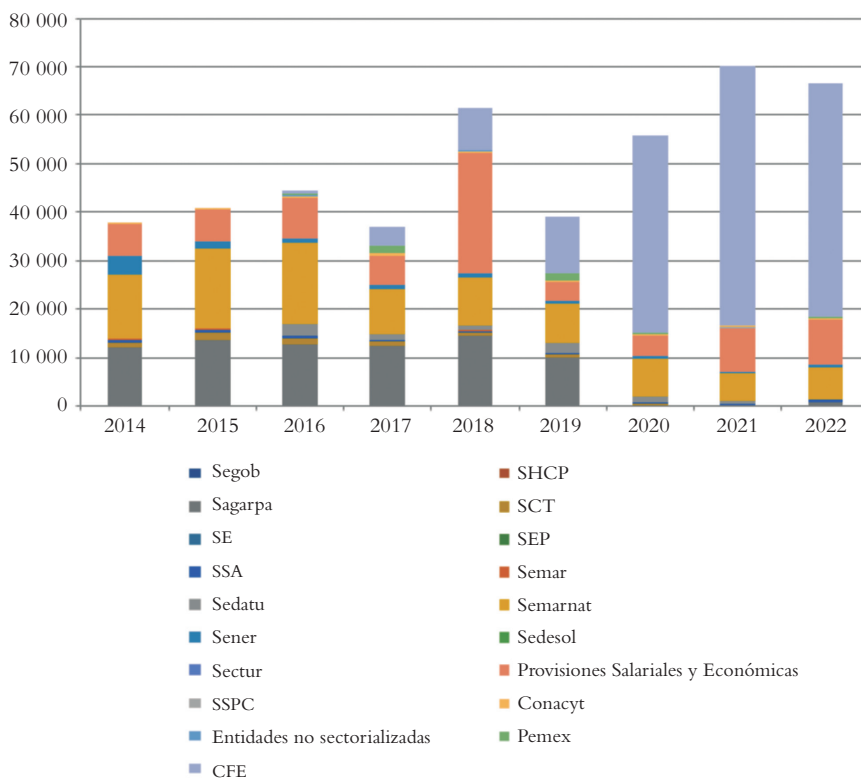
La situación se agrava si consideramos los recursos otorgados a la Secretaría de Energía (SE) y a Petróleos Mexicanos (Pemex), principales dependencias que se encargan de la explotación de combustibles fósiles. A estas dos entidades públicas se les asignó 11.6% del total del Presupuesto de Egresos de la Federación para 2021 y 2022.

Estos datos resultan aún más alarmantes cuando analizamos la forma en la que se distribuyen los recursos del anexo 16, entre las más de 14 entidades públicas (Gráfica 2). De 2020 a la fecha, la Comisión Federal de Electricidad (CFE) recibe casi las dos terceras partes del presupuesto del anexo; así, para el 2020 se le destinan 73.16%; para 2021, 76.13%; y para 2022, 72.24%; la mayor parte de estos recursos se dirigen al transporte de gas natural de la CFE.¹⁸ Como se puede observar, los primeros años

¹⁸ Greenpeace, *El futuro no es una prioridad: el proyecto de presupuesto para 2021 ajeno a la emergencia climática*, 2020 <<https://www.greenpeace.org/mexico/noticia/9079/el-futuro-no-es-una-prioridad-el-proyecto-de-presupuesto-para-2021-ajeno-a-la-emergencia-climatica/>>, fecha de consulta: 12 de febrero de 2022.

del gobierno de Andrés Manuel López Obrador se fortalece económicamente una dependencia cuyas actividades principales contribuyen con las emisiones de gases de efecto invernadero. Frente a ello, nos preguntamos ¿qué explica esta decisión pública?, ¿se vuelve a apostar a una matriz energética dependiente de los combustibles fósiles?

Gráfica 2. Distribución de presupuesto del Anexo 16, por entidades públicas, 2014-2022 (millones de pesos)



Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación para los ejercicios fiscales 2014 al 2022 <<https://www.pef.hacienda.gob.mx>>, fecha de consulta, 20 de febrero de 2022.

Fondo para el Cambio Climático

Aunado a los recursos públicos asignado por medio del Presupuesto de Egresos de la Federación para la atención del cambio climático, se cuenta con el Fondo para el Cambio Climático, creado por la Ley General de Cambio Climático (LGCC) el 30

de noviembre de 2012; su objetivo es “captar y canalizar recursos financieros públicos, privados, nacionales e internacionales, para apoyar la implementación de acciones para enfrentar el cambio climático”.¹⁹ Específicamente se prevé que los recursos provengan de diferentes fuentes, además de las consideradas en el Presupuesto de Egresos de la Federación y otras aportaciones de otros fondos públicos, de contribuciones de pagos de derechos y aprovechamiento previstos en las leyes correspondientes; las donaciones de personas físicas y morales, nacionales e internacionales; las aportaciones que efectúen gobiernos de otros países y organismos internacionales; el valor de las reducciones certificadas de emisiones de proyectos implementados en México que de forma voluntaria el fondo adquiera en el mercado; y los demás recursos que obtenga, previstos en otras disposiciones legales.²⁰

El Fondo se constituye como fideicomiso de administración y pago, si bien en 2012 recibe la primera asignación de recursos, equivalente a un millón de pesos con cargo al presupuesto autorizado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales,²¹ es hasta el 2014 cuando se asignan recursos para la ejecución de proyectos que se orientan a la mitigación de GEI o a la adaptación de los efectos del cambio climático. A la fecha ha canalizado casi 155 millones de pesos que provienen principalmente del gobierno federal (92%), sólo 8% proceden de otras fuentes (donación realizada por Petróleos Mexicanos y Banco Mundial) (Cuadro 1).

Hasta el 2021, el fideicomiso benefició a 28 proyectos, de los cuales 16 se reportan con un impacto en disminuir las fuentes de emisiones de gases de efecto invernadero (57%), 11 con doble impacto, tanto en mitigación como en adaptación (39%) y sólo uno exclusivamente en adaptación (4%) (Cuadro 2). Casi las dos terceras partes de los recursos (72%) se otorgaron a proyectos que contribuyen a la mitigación, 25% a los que tienen un doble impacto y 3% al único proyecto que favorece a la adaptación. Esto resulta preocupante pues México es altamente vulnerable ante los efectos del cambio climático debido a su ubicación geográfica y características sociales. Se debe recordar que el país se localiza:

¹⁹ Artículo 80 de la Ley General de Cambio Climático <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCC_061120.pdf>.

²⁰ Artículo 81 de la Ley General de Cambio Climático <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCC_061120.pdf>.

²¹ Información proporcionada en el Oficio GCA-417/2021 con fecha 27 de septiembre de 2021 en el cual se da respuesta a solicitud de información a Nacional Financiera a partir de la Plataforma Nacional de Transparencia con Folio 3300224200006 del 20 de septiembre de 2021.

Cuadro 1. Montos y fuente de los recursos del Fondo para el Cambio Climático

PERIODO DE GOBIERNO	AÑO	MONTO (PESOS)	FUENTE DE LOS RECURSOS
Enrique Peña Nieto (1 de diciembre de 2012 al 30 de noviembre de 2018)	2012	1 000 000.00	Federales
	2013	0	-
	2014	47 125 360.00	Federales
	2015	21 446 465.10	Federales
	2016	14 959 310.20	Federales
	2017	57 430 720.00	Federales
	2018	10 629 961.54	Donación
Andrés Manuel López Obrador (1 de diciembre de 2018 al 30 de septiembre de 2024)	2019	0	-
	2020	0	-
	2021	3 346 626.88	56.6% Internacional
			43.4% Federal
Total de recursos canalizados	2012-2021	154 938 443.72	

Fuente: información proporcionada en el Oficio SEMARNAT/UCPAST/UT/3044/2021, con fecha 18 de octubre de 2021, en el cual se da respuesta a solicitud de información a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales a partir de la Plataforma Nacional de Transparencia con Folio 330026721000084 del 20 de septiembre de 2021.

Cuadro 2. Tipo de beneficiario e impacto del Fondo para el Cambio Climático

TIPO DE BENEFICIARIO	NÚMERO DE PROYECTOS	IMPACTO EN MITIGACIÓN Y ADAPTACIÓN	IMPACTO EN MITIGACIÓN	IMPACTO EN ADAPTACIÓN	TOTAL
Sociedad Civil	3	0	3		3
Asociación Civil	13	6	6	1	13
Sociedad Anónima de Capital Variable	5	0	5	0	5
Capital Variable	1	1			1
Gobierno municipal	1		1		1
Institución educativa	1		1		1
Privado	1	1			1
Organización internacional sin fines de lucro	1	1			1
No especificado	2	2			2
Total	28	11	16	1	

Fuente: información proporcionada en el Oficio SEMARNAT/UCPAST/UT/3044/2021, con fecha 18 de octubre de 2021, en el cual se da respuesta a solicitud de información a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales a partir de la Plataforma Nacional de Transparencia con Folio 330026721000084 del 20 de septiembre de 2021.

[...] entre dos océanos, y su latitud y relieves, lo hacen estar particularmente expuesto a diferentes fenómenos hidrometeorológicos [y que] la mitad de la población en México vive en condición de pobreza. Se estima que 68% de la población ha sido alguna vez afectada por desastres, cifra que coincide con los grupos en situación de pobreza y extrema pobreza.²²

Aunado a ello, 20% de los municipios a escala nacional, es decir, 480 de los 2 446 que se encuentran en el país, son altamente vulnerables a este problema. La mayor parte de éstos (92%) se ubican en el sur y el sureste (196 en Oaxaca, 85 en Chiapas, 61 en Veracruz, 49 en Puebla y 17 en Yucatán).²³

Los proyectos beneficiados son aquellos presentados, principalmente, por organizaciones que se acreditan como sociedad civil, asociación civil o sociedad anónima de capital variable. Se tienen pocos proyectos postulados por gobiernos locales e instituciones educativas.

Revisando los recursos canalizados por el Fondo (Cuadro 1), se observa que de 2014 a la fecha, con excepción de 2017, hay una disminución constante; de esta manera, si comparamos los recursos canalizados de 2015, 2016, 2018 y 2021 respecto al 2014, se observa un decremento del 54.5%, 68.3%, 77.4% y 92.9% respectivamente. También sobresale que en 2019 y 2020, primeros años del primer gobierno nacionalista de izquierda encabezado por Andrés Manuel López Obrador, el Fondo para el Cambio Climático no canalizó recursos para apoyar la implementación de proyectos de mitigación o adaptación al cambio climático; y 2021 se distingue por ser el año que ha contado con el menor financiamiento desde que el fideicomiso empezó a operar, destacando que cerca del 60% de sus recursos provinieron de fuentes internacionales.

Cabe señalar que el 6 de noviembre de 2020, se publica un decreto que deroga el artículo en la LGCC que da sustento al Fondo para el Cambio Climático,²⁴ por

²² INECC, “Vulnerabilidad actual”, 10 de noviembre de 2016 <<https://www.gob.mx/inecc/acciones-y-programas/vulnerabilidad-al-cambio-climatico-actual>>, fecha de consulta: 17 de febrero de 2022.

²³ ONU HABITAT, *Guía metodológica. Estrategia municipal de gestión integral de riesgos de desastres. Un paso a paso desde la identificación de riesgos hasta la reconstrucción*, ONU HABITAT, 2019 <<https://publicacionesonuhabitat.org/onuhabitatmexico/Guía-Metodológica-EMGIRDE.pdf>>, fecha de consulta: 17 de febrero de 2022.

²⁴ Véase Gobierno de México, *Diario Oficial de la Federación* <https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5604411&fecha=06/11/2020>.

lo que se han iniciado los respectivos procesos de extinción²⁵ y no se cuenta con un nuevo mecanismo y/o procedimiento que sustituya al Fondo. Esto representa un retroceso, ya que se limitaría el financiamiento público nacional al anexo 16, el cual, como se expresó anteriormente, focaliza los recursos a una dependencia cuyas actividades contribuyen con el calentamiento global.

Financiamiento internacional

Por otro lado, México también se beneficia de flujos financieros provenientes de organismos internacionales para desarrollar proyectos destinados a la lucha contra el cambio climático. Actualmente, el seguimiento de estos flujos es difícil “ya que no existe una definición clara de lo que constituye financiamiento para el clima ni reglas de contabilidad coherentes. La amplia gama de mecanismos de financiamiento para el clima continúa dificultando la coordinación”.²⁶ A pesar de ello, a escala global se identifican esfuerzos para reportar el financiamiento internacional pero muy pocos hacen públicas las bases de datos. Aquí se destaca el trabajo realizado por el Overseas Development Institute que da acceso a su base de datos y permite realizar un seguimiento del financiamiento que México ha recibido.

Hasta enero de 2022, México ha recibido casi 555 millones de dólares para el clima por parte de instituciones financieras multilaterales (Cuadro 3), convirtiéndose en el segundo país de América Latina en recibir financiamiento con 11.8% de los recursos asignados a la región. Antes de él se encuentra Brasil con 1 179 millones de dólares, que corresponde al 25.1%.²⁷ La principal fuente de financiamiento internacional para México proviene del Fondo de Tecnología Limpia con 64.1% y le sigue con un menor apoyo el Programa de Inversión Forestal con 11.1% (Cuadro 3). El primer fondo financia proyectos que contribuyen a mitigar las emisiones de gases de efecto invernadero y el segundo a reducir la deforestación y la degradación forestal (REDD) y a la mitigación.

²⁵ Información en materia de avance en los procesos de extinción <https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/>.

²⁶ Charlene Watson y Liane Schalatek, *La arquitectura mundial del financiamiento para el clima*, Climate Funds Update, febrero de 2020, p. 1 <<https://climatefundsupdate.org/about-climate-finance/climate-finance-fundamentals/>>, fecha de consulta: 15 de febrero de 2022.

²⁷ Climate Funds Update, *Regions* <<https://climatefundsupdate.org/data-dashboard/regions/>>, fecha de consulta: 16 de febrero de 2022.

Cuadro 3. Financiamiento internacional recibido por México para la atención del cambio climático, 2006/enero de 2022

FUENTES DE FINANCIAMIENTO	TIPO DE PROYECTOS QUE FINANCIA	NÚMERO DE PROYECTOS FINANCIADOS	RECURSOS ASIGNADOS (MILONES DE DÓLARES)	PORCENTAJE
Fondo para Adaptación	Adaptación	1	30	0.01
Iniciativa del Fondo BiCarbo para Paisajes Forestales Sostenibles (BioCarbon Fund ISFL)	Mitigación-REDD	1	14 000	2.5
Fondo de Tecnología Limpia (CTF)	Mitigación	10	355 380	64.1
Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques-Fondo de Preparación (FCPF-RF)	Mitigación-REDD	1	8 800	1.6
Programa de Inversión Forestal (FIP)	Mitigación-REDD	4	61 410	11.1
Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF4)	Mitigación	6	41 330	7.5
Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF5)	Proyectos múltiples	5	22 760	4.1
Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF6)	Mitigación	2	19 550	3.5
Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF7)	Proyectos múltiples	3	9 420	1.7
Fondo Verde para el Clima (GCF IRM)	Proyectos múltiples	3	9 840	1.8
Asociación para la Preparación del Mercado	Mitigación	2	3 320	0.60
Programa Piloto para la Resiliencia Climática	Adaptación	1	4 300	0.78
Fondo Especial de Cambio Climático (SCCF)	Adaptación	1	4 500	0.81
Total		40	554 640	100.0

Fuente: elaboración con datos recuperados de Climate Funds Update, *Regions* <<https://climatefundsupdate.org/data-dashboard/regions/>>, fecha de consulta: 16 de febrero de 2022.

El financiamiento se destina a apoyar 40 proyectos, de los cuales 26 (65%) tienen un impacto en mitigación, 11 (28%) son clasificados como proyectos que contribuyen a múltiples temas y sólo 3 (8%) con impacto en adaptación. El desembolso de recursos internacionales para el cambio climático en México mantiene una tendencia hacia los proyectos de mitigación, con 91% de esos recursos (Cuadro 3).

Los fondos que financian proyectos con impacto en adaptación y que han otorgado a México recursos para este tema son: el Fondo Especial de Cambio Climático, el Fondo para la Adaptación y el Programa Piloto para la Resiliencia. Destaca que

el Fondo Especial de Cambio Climático financió en 2009 el primer proyecto que planteaba atender específicamente la adaptación, y fue hasta el 2020, que el Fondo para la Adaptación otorga recursos para apoyar otro proyecto orientado a este tema. El último proyecto fue financiado por el Programa Piloto para la Resiliencia en el 2021. Cabe señalar que de los casi 555 millones de dólares que ha recibido México para el clima por parte de instituciones financieras multilaterales, desafortunadamente sólo se ha destinado 2% para este tema. Situación que es preocupante cuando observamos que la tendencia de la asignación de los recursos públicos federales (Anexo 16 y el Fondo para el Cambio Climático) es también asignado al tema de mitigación.

Reflexiones finales

El financiamiento climático se posiciona como una pieza clave para contribuir con la mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero y la adaptación de la sociedad a los efectos negativos del cambio climático, así como a lograr alcanzar el objetivo global de no aumentar la temperatura del planeta por encima de los 2 °C.

Desde hace varios años, México cuenta con mecanismos financieros que le han permitido obtener recursos no sólo para diseñar los instrumentos de política climática, sino también para implementar acciones de mitigación y adaptación. Algunos de esos recursos provienen directamente de mecanismos creados por la Ley General de Cambio Climático, otros de organizaciones multilaterales. En cuanto a los primeros, se observa que principalmente los recursos se focalizan a atender la mitigación. En el caso del Anexo 16, se distingue la constante de asignarle no más del 1% del gasto neto total previsto, de no detallar los montos que se destinan para la atención de la mitigación y la adaptación y de asignarle la mayor parte de los recursos al sector energético.

Con respecto al Fondo para el Cambio Climático, se observa un retroceso en su desaparición y en la ausencia de un mecanismo que lo sustituya, lo que dejará al Anexo 16 como único mecanismo de financiamiento climático público nacional, poniendo en riesgo los avances logrados en la mitigación y adaptación al cambio climáticos.

Por último, México cuenta con financiamiento climático que proviene de instituciones financieras multilaterales, desafortunadamente mantiene una tendencia a financiar, principalmente, proyectos de mitigación.

Sin lugar a dudas, la mejora en la gestión del financiamiento climático en México y su fortalecimiento debe tener como prioridad centrarse en sectores estratégicos

y formar parte de los programas presupuestarios nacionales enfocados en la vulnerabilidad y resiliencia frente al cambio climático; así como una provisión de financiamiento público constante y cada vez más ambicioso.

Aunque no fue tema de este trabajo se debe reconocer que la asignación de financiamiento debe procurar incorporar la participación ciudadana y diálogo democrático entre actores públicos y privados que facilite la ejecución de proyectos, así como la transparencia y rendición de cuentas.

Bibliografía

- Alianza del Pacífico, *mvr de financiamiento climático en México*, serie de reportes de línea base <https://alianzapacifico.net/wp-content/uploads/mrv_de_Financiamiento_Climtico_en_Mexico.pdf>.
- Banco Mundial, Comunicado de prensa, 2018 <<https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2018/06/13/mdb-climate-finance-hit-record-high-of-us352-billion-in-2017>>.
- Banco Interamericano de Desarrollo, *El papel central del financiamiento en el Acuerdo de París y las oportunidades para los bancos nacionales de desarrollo*, 2017 <<https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/El-papel-central-del-financiamiento-en-el-Acuerdo-de-Par%C3%ADs-y-las-oportunidades-para-los-bancos-nacionales-de-desarrollo.pdf>>.
- Cabral, Roberto, *Fuentes de financiamiento para el cambio climático*, 2014 <https://www.cepal.org/sites/default/files/news/files/4.r.cabral_bowling.pdf>.
- Climate Funds Update, Panel de datos, 2021 <<https://climatefundsupdate.org/data-dashboard/>>.
- Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, *Acuerdo de París*, 2015 <https://unfccc.int/files/meetings/paris_nov_2015/application/pdf/paris_agreement_spanish_.pdf>.
- Ethos, Laboratorio de Políticas Públicas, *Latinoamérica sostenible: ¿cómo impulsar una recuperación justa y resiliente a partir del financiamiento climático en México?*, 2020 <<https://www.ethos.org.mx/ethos-publications/financiamiento-climatico-en-mexico/#:~:text=El%20Proyecto%20del%20Presupuesto%20de,ser%C3%A1%20destinado%20a%20la%20CFE>>.
- Forbes Staff*, “Aumenta 202% el impacto económico de los desastres naturales en México”, 12 de octubre de 2021 <<https://www.forbes.com.mx/noticias-aumenta-202-el-impacto-economico-de-los-desastres-naturales-en-mexico/>>.
- García, Úrsula, “Cambio climático y su influencia en los huracanes”, *Meteored*, 4 de septiembre de 2021 <<https://www.meteored.mx/noticias/ciencia/cambio-climatico-y-su-influencia-en-los-huracanes-climatologia-oceanografia.html>>.
- Greenpeace, *El futuro no es una prioridad: el proyecto de presupuesto para 2021 ajeno a la emergencia climática*, 2020 <<https://www.greenpeace.org/mexico/noticia/9079/el-futuro-no-es-una-prioridad-el-proyecto-de-presupuesto-para-2021-ajeno-a-la-emergencia-climatica/>>.

- Heinrich Böll Stiftung, *La arquitectura mundial del financiamiento para el clima*, 2020 <file:///C:/Users/carla.medina/Downloads/fondos%20financieros%20internacionales.pdf>.
- Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC), “Vulnerabilidad actual”, 2016 <<https://www.gob.mx/inecc/acciones-y-programas/vulnerabilidad-al-cambio-climatico-actual>>.
- , “Contexto internacional en materia de cambio climático”, 2018 <<https://www.gob.mx/inecc/acciones-y-programas/contexto-internacional-17057>>.
- , “Sexta comunicación nacional sobre el cambio climático”, 2018 <<http://189.240.101.244:8080/xmlui/handle/publicaciones/117>>.
- , *Atlas nacional de vulnerabilidad al cambio climático en México*, México, INECC, 2019 <https://atlasvulnerabilidad.inecc.gob.mx/page/fichas/ANVCC_LibroDigital.pdf>.
- , *Propuesta metodológica de medición. Reporte y verificación del financiamiento de las acciones de adaptación al cambio climático en México*, proyecto “Construcción de esquemas de monitoreo y evaluación de la adaptación en México para la formulación de políticas públicas basadas en evidencia”, México, INECC/Conacyt, 2020 <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/561624/5_Asesoria_para_la_elaboracion_de_una_propuesta_metodologica_del_financiamiento.pdf>.
- , *Primera comunicación sobre la adaptación de México ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*, 2022 <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/2022_adcom_mexico.pdf>.
- Latinoamérica sostenible, *Latinoamérica sostenible: ¿Cómo impulsar una recuperación justa y resiliente a partir del financiamiento climático en México?*, 2020 <<https://docs.google.com/document/d/1e5WIP6q4iltmGX8q5px8OoeIa8STwIjzJTBRFsktjPm/edit>>.
- Ley General de Cambio Climático <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCC_061120.pdf>.
- Méndez, Ernesto, “Asegura la NASA que incremento en nivel de mar podría desaparecer Acapulco, Los Cabos y Manzanillo,” *Excélsior*, 2021 <<https://www.imagenradio.com.mx/asegura-la-nasa-que-incremento-en-nivel-de-mar-podria-desaparecer-acapulco-los-cabos-y-manzanillo>>.
- México ante el cambio climático, *Contribuciones previstas y determinadas*, 2021 <<https://cambio-climatico.gob.mx/contribuciones-previstas-y-determinadas-indc/>>.
- ONU HABITAT, *Guía metodológica. Estrategia municipal de gestión integral de riesgos de desastres. Un paso a paso desde la identificación de riesgos hasta la reconstrucción*, 2019 <<https://publicacionesonuhabitat.org/onuhabitatmexico/Gu%C3%ADa-Metodol%C3%B3gica-EMGIRDE.pdf>>.
- Presupuesto de Egresos de la Federación para los ejercicios fiscales 2014 al 2022 <<https://www.pef.hacienda.gob.mx>>.
- Ruiz, Clemente, “Desastres naturales: una llamada de atención del cambio climático”, *El Financiero*, 2021 <<https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/clemente-ruiz-duran1/2021/09/01/desastres-naturales-una-llamada-de-atencion-del-cambio-climatico/>>.

- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), *Programa especial de cambio climático 2021-2024*, 2021 <<https://www.gob.mx/cenapred/es/articulos/conoce-el-programa-especial-de-cambio-climatico-2021-2024?idiom=es>>.
- , *Contribución determinada a nivel nacional: México*, 2020 <<https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/Mexico%20First/ndc-Esp-30Dic.pdf>>.
- Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), *Reducción de riesgos. Responsabilidad compartida*, Dirección General de Comunicación, 2021 <https://www.dgcs.unam.mx/boletin/bdboletin/2021_861.html>.
- , “Cambio climático en México: ‘nuestro país se calienta más rápido que el promedio global’”, *Infobae*, 26 de enero de 2022 <<https://www.infobae.com/america/mexico/2022/01/26/cambio-climatico-en-mexico-nuestro-pais-se-calienta-mas-rapido-que-el-promedio-global/>>.
- Watson, Charlene y Liane Schalatek, *La arquitectura mundial del financiamiento para el clima*, Climate Funds Update, 2020 <<https://climatefundsupdate.org/about-climate-finance/climate-finance-fundamentals/>>.
- World Wildlife Fund, WWF, *Estrategia para México de desarrollo bajo en emisiones*, 2012 <http://awsassets.panda.org/downloads/leds_mexico_2012.pdf>.

Áreas Naturales Protegidas: del discurso al territorio

*Liliana López Levi
Alejandra Cazal Ferreira*

Introducción

El deterioro ambiental es una de las aristas de la crisis actual, que abarca múltiples dimensiones y que debiera entenderse en forma sistémica. Sin embargo, las visiones más generalizadas tienden a sectorizar tanto los problemas como las soluciones; pareciera que la pobreza y la inseguridad son esferas que pueden resolverse independientemente de la pérdida de la biodiversidad y de la contaminación.

En el ámbito territorial existe la tendencia a crear estructuras espaciales para lidiar con la cuestión social, es decir, lugares segregados que funcionan bajo reglas diferentes a las del entorno; dichos espacios fueron definidos por Michel Foucault como heterotopías.

Si rastreamos los imaginarios dominantes en la cultura capitalista de la modernidad, aparecen cuestiones tales como la idea de que la naturaleza y la sociedad son procesos que responden a dinámicas diversas y se encuentran en oposición. De ello deriva la noción de que los seres humanos hemos sido depredadores, a la vez que dependemos de los elementos bióticos y abióticos del planeta; por ende, es necesario proteger al medioambiente y crear mecanismos de gestión de los elementos que conforman la superficie terrestre.

Una de las estrategias de preservación de las naturalezas ha sido la creación de Áreas Naturales Protegidas (ANP), que a su vez engloban situaciones diversas y operan

bajo lineamientos propios, que incluyen tanto los compromisos establecidos a escala mundial, como las políticas nacionales y locales de desarrollo sustentable. Son burbujas de sociedades y naturalezas que pueden analizarse bajo el concepto de heterotopías.

Con base en lo anterior, el presente capítulo busca identificar los imaginarios que subyacen a la gestión territorial de las Áreas Naturales Protegidas en México y la forma en que su representación simbólica se materializa en el territorio, a partir del concepto de heterotopías.

El texto está dividido en cuatro apartados. En el primero se exploran los imaginarios a partir de las concepciones actuales sobre la relación sociedades naturalezas; en el segundo se aborda el discurso de la sustentabilidad y los acuerdos que han derivado de él y que México ha asumido, desde el ámbito internacional; en el tercero hablamos ya propiamente de las ANP como estructuras de protección y manejo de las naturalezas. En el cuarto apartado se presenta la argumentación para analizar a las ANP como heterotopías. Finalmente se presentan las conclusiones.

Sociedades y naturalezas ¿elementos en conflicto?

El ser humano se vincula con su realidad a partir de los imaginarios,¹ es decir, de las ideas generadas desde el conocimiento, la experiencia, las tradiciones, los intereses, las habilidades y la percepción. A partir de ahí se producen las formas simbólicas, mediante las cuales se materializan estos pensamientos y derivan en formas de representación, en estructuras físico-concretas, en acciones y omisiones, en prácticas sociales y en dinámicas culturales, económicas y políticas.

El referente teórico en este caso es, primordialmente, Jacques Lacan,² quien señala tres registros de la experiencia humana: lo real, lo imaginario y lo simbólico. Lo real es aquello que existe y es inabarcable, lo imaginario implica a las ideas que se producen de lo real y que después se simbolizan por medio del lenguaje.

En este caso, debemos asumir al conocimiento occidental como punto de partida. Desde América Latina, las estructuras del pensamiento europeo han sido dominantes, tanto por la historia colonial de las sociedades, como por la configuración

¹ Cornelius Castoriadis, *La institución imaginaria de la sociedad*, Barcelona, Tusquets Editores, 1983; Gilbert Durand, *Las estructuras antropológicas del imaginario*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006; Armando Silva, *Imaginarios urbanos*, Bogotá, Arango Editores, 1992; Abilio Vergara (coord.), *Imaginarios: horizontes plurales*, México, Escuela Nacional de Antropología e Historia, 2001.

² Jaques Lacan, “Lo simbólico, lo imaginario y lo real”, *Revista Argentina de Psicología*, VII (22), 1977, pp. 11-27.

actual del poder político y económico mundial.³ Desde esta perspectiva, heredamos la concepción de la naturaleza en singular, asumiendo una universalidad en el concepto y que ésta, si bien se ve transformada por la acción humana, obedece únicamente a las leyes de la física y de la biología.⁴

Neil Smith⁵ critica lo anterior, y argumenta que la naturaleza que existía antes del ser humano, ya no se encuentra sobre la Tierra. Lo que hay sobre el planeta, en términos ecológicos, son escenarios diversos producidos por sociedades concretas. Ahora bien, los procesos sociales actúan de manera diversa sobre la superficie terrestre y producen entornos medioambientales heterogéneos; por tanto, naturalezas, en plural y no en singular.

Es innegable que, bajo la estructura dominante en la actualidad, que obedece a un imaginario capitalista moderno, la superficie de la Tierra fue sometida a un proceso acelerado de explotación de los recursos naturales. Aunque en las últimas décadas el término se cambió por el de aprovechamiento, las proyecciones del futuro de la humanidad, si seguimos con estos ritmos de saqueo y despojo, son catastróficas. Desde esta perspectiva reconocemos la existencia de tres grandes perspectivas para abordar las relaciones entre las sociedades y las naturalezas: la conservacionista, la de la sustentabilidad/sostenibilidad y la biocentrista.

La primera, un tanto utópica, implicaría pensar en ambas esferas de forma excluyente; es decir que si aislamos a la flora, la fauna y los elementos abióticos, se puede reducir o eliminar el impacto de la civilización.

El impulso de la ideología conservacionista surge durante la década de 1970 con el Club de Roma. Un punto de encuentro para la discusión entre los gobiernos del primer mundo sobre la crisis ecológica que veían. Científicos de la biología y ecología fueron quienes lideraron este proceso y retomaron la hipótesis de Maltus, quien aseveraba que de seguir creciendo la población de manera exponencial y si se siguieran produciendo alimentos por debajo del crecimiento de la población, habría un colapso y crisis en la naturaleza que pondría en riesgo la vida humana en la Tierra. Frente a este escenario, la propuesta conservacionista fue de “Crecimiento cero”, que consistía en realizar “reducciones en: i) 75% en la utilización de recursos naturales, mediante reciclaje; ii) 50% en la contaminación; iii) 40% en las inversiones;

³ Enrique Dussel, *Filosofías del sur. Descolonialización y transmodernidad*, México, Akal, 2015.

⁴ Neil Smith, *Desarrollo geográfico desigual. Naturaleza, capital y la producción del espacio*, España, Traficantes de sueños, 2018.

⁵ *Idem.*

y iv) 30% en la natalidad”.⁶ Difícil de llevar a cabo una postura radical para los gobiernos, pues los metía en una contradicción desde su modelo de desarrollo capitalista. La propuesta conservacionista fue bien recibida por las instituciones dedicadas al cuidado del medio ambiente. De ahí que se hizo visible en los decretos y funcionamiento de las áreas naturales protegidas.

Esta perspectiva constituye una idea poco realista, debido a que no reconoce a la superficie terrestre como un territorio holístico e integral. Actualmente resulta imposible utilizar las fronteras como mecanismos para aislar los fenómenos ambientales.

La segunda se ha constituido en una visión dominante, que se establece desde una cosmovisión antropocéntrica; situada en la actualidad, entra en concordancia con el imaginario capitalista, que pretende utilizar, en la práctica, y defender, en el discurso, al medioambiente. En este sentido, se mantiene la oposición sociedad-naturaleza, que caracteriza a la perspectiva anterior.

La propuesta del desarrollo sustentable por la Comisión de Brundtland se presenta junto con el informe solicitado en 1987 ante la ONU. Una visión centrada en el uso racional de los recursos naturales al servicio de la humanidad. Dicha propuesta se acuñó en la Cumbre de la Tierra realizada en 1992 en Río de Janeiro.

La esperanza de la Comisión en el futuro está condicionada a una decisiva acción política que debe comenzar ahora a administrar los recursos del medioambiente de modo que se asegure un progreso humano y una supervivencia humana duraderos. No estamos pronosticando un futuro; estamos presentando una advertencia —una advertencia urgente basada en los últimos y mejores argumentos científicos— de que ha llegado la hora de tomar las decisiones necesarias para asegurar los recursos que permitan sostener a la presente y a las futuras generaciones (Informe Brundtland, 1987).

Se reconoce que el ser humano ha generado un deterioro, aún creciente, a partir de prácticas que aceleran el problema ambiental, tales como el desecho de los residuos sólidos, el crecimiento urbano, la explotación de recursos, la contaminación y el turismo. El discurso de la sustentabilidad muestra preocupación, sin abandonar una postura utilitarista. Es decir, afirma proteger, sin dejar de aprovechar el potencial de las naturalezas en beneficio de los individuos o actores. En otras palabras, no cuestiona ni compromete el modelo de desarrollo dominante.

⁶ N. Pierri, “Historia del concepto del desarrollo sustentable”, G. Foladori y N. Pierri (eds.), *¿Sustentabilidad? Desacuerdos sobre el desarrollo sustentable*, México, Miguel Ángel Porrúa/UAZ/Cámara de Diputados, 2005, pp. 27-80.

La tercera perspectiva, la biocentrista, es la que puede identificarse en muchas comunidades indígenas y campesinas de América Latina y es, por tanto, una postura subalterna. Se caracteriza por establecer una relación de pertenencia más que de uso de los elementos naturales que configuran su entorno.⁷ Es una visión que se encuentra frecuentemente comprometida con la defensa de la tierra y del agua; tiene su origen en el principio conservacionista, bajo la idea de que el conservacionismo es la ecología profunda de Arne Naess y George Sessions, una propuesta: “ético-jurídica del ser humano a la naturaleza, al hacer de ésta un sujeto de derecho, de modo que la relación hombre-naturaleza debe construirse en términos de simbiosis y reciprocidad, ya que el derecho de dominio y de propiedad se asimila al parasitismo”.⁸

Esta propuesta fue llevada a cabo por primera vez en Ecuador con Rafael Correa de presidente. A ésta se suman investigadores como Acosta,⁹ quienes reconocen a América Latina como un lugar que, basado en su historia y tradición, tiene un conocimiento y relación de las comunidades indígenas con las naturalezas más armónicas y con significados poderosos.

Discursos, compromisos y acuerdos

A partir de la segunda mitad del siglo XX, se llevaron a cabo múltiples reuniones internacionales, de las cuales han derivado acuerdos firmados por los países participantes. La Conferencia sobre el Medio Humano en Estocolmo, Suecia, en 1972, fue un acontecimiento clave que detonó la discusión sobre la ecología y los ecosistemas. Entre las consecuencias más importantes de esta discusión fue la resolución, a finales de ese mismo año, de crear el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).¹⁰

⁷ Alberto Acosta, “Los derechos de la naturaleza. Una lectura sobre el derecho a la existencia”, en A. Acosta y E. Martínez (eds.), *La naturaleza con derechos. De la filosofía a la política*, Quito, Ecuador, Abya-Yala, 2011, p. 345; Alberto Betancourt Posada, Jessica Gabriela Arellano López, Griselda Tihui Campos Ortiz y José Efraín Cruz Marín (coords.), *Del monólogo a la polifonía. Proyectos supranacionales y saberes indígenas en la gestión de áreas naturales protegidas (1990-2010)*, México, Universidad Nacional Autónoma de México y Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, 2014.

⁸ L. Ferry, “La ecología profunda”, *Vuelta*, núm. 192, 1992, pp. 31-43.

⁹ Alberto Acosta, “Los derechos de la naturaleza. Una lectura sobre el derecho a la existencia”, *op. cit.*

¹⁰ Naciones Unidas, “Medio siglo de acción medioambiental”, 2023 <<https://www.un.org/es/observances/environment-day/background>>.

En 1987, la Comisión Mundial para el Medio Ambiente y el Desarrollo, mejor conocida como la Comisión Brundtland, discutió el problema ambiental en el marco de las formas diferenciadas del desarrollo. Entonces, se acuñó el concepto de desarrollo sustentable, entendido como la búsqueda de satisfacer las necesidades actuales sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para resolver sus propias necesidades.¹¹ Desde este marco se señaló la fuerte vinculación entre el medio ambiente y los “problemas de la pobreza, de la satisfacción de las necesidades básicas de alimentación, salud y vivienda, de una nueva matriz energética que privilegie las fuentes renovables, y del proceso de innovación tecnológica”.¹² De lo cual se ha derivado pensar el desarrollo sustentable a partir de tres ejes: el económico, el social y el medioambiental.

La discusión sobre la puesta en marcha del desarrollo sustentable (o sostenible) se concretó de manera importante durante la Cumbre de la Tierra, en Río de Janeiro, Brasil, en 1992. Los representantes de los países participantes llegaron a acuerdos que se plasmaron en la Agenda 21. A los compromisos adquiridos en estos tres eventos, le siguieron muchos otros que han moldeado el discurso de la sustentabilidad, entre los que se destacan el Protocolo de Kyoto, el Acuerdo de París y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.¹³ En el siglo XXI ha destacado la preocupación por el cambio climático.

El discurso del desarrollo sustentable se produjo a partir del reconocimiento del deterioro en las condiciones ambientales y de la vulnerabilidad de las sociedades, sometidas, ya de por sí ante condiciones precarias. La solución implicaba acuerdos internacionales, en tanto la problemática rebasa a las realidades nacionales. Por ende, el concepto se instauró en las estructuras de organización mundial como un concepto guía, universal y a partir del cual debían derivar las políticas públicas nacionales y locales. Si bien el discurso de la sustentabilidad y su institucionalización parten de reuniones internacionales en la segunda mitad del siglo XX, la preocupación por la conservación de las naturalezas es muy anterior y tiene importantes iniciativas que datan del siglo XIX. Entre éstas destaca la creación de los parques nacionales.

¹¹ Comisión Mundial para el Medio Ambiente y el Desarrollo (Comisión Brundtland), *Nuestro futuro común*, Madrid, Alianza Editorial, 1987, p. 67.

¹² María del Carmen Carmona Lara, *Derechos en relación con el medio ambiente*, México, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, Universidad Nacional Autónoma de México, 2000, p. 35.

¹³ Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, *Programa Nacional de Áreas Naturales Protegidas 2020-2024*, México, Conanp, 2020 <<https://www.gob.mx/conanp/documentos/programa-nacional-de-areas-naturales-protegidas-2020-2024>>.

Dichos parques surgieron con la idea de preservar y proteger al paisaje, a partir de su valor estético y recreativo. Además, se plantearon como una base de orgullo e identidad para la población. Con estos principios, se decretaron en Estados Unidos los parques de Yellowstone y Yosemite, en 1872 y 1890 respectivamente. A éstos siguieron otros en diversas partes del mundo. En Australia, en 1879 se estableció el Parque Nacional Real; en México, el Desierto de los Leones (1917) y La Sierra de Guadalupe (1923); en la República Democrática del Congo, El Parque Nacional de Viruga (1925) y en Argentina, el Parque Nacional Nahuel Huapi (1934).

Durante el siglo XX, México firmó varios tratados internacionales sobre medioambiente. Entre sus preocupaciones están la protección de flora y fauna, del patrimonio natural y cultural, así como de la capa de ozono y la atención frente al cambio climático, la contaminación y el desecho de residuos tóxicos y peligrosos.¹⁴

Los primeros convenios que se registran son en materia de protección de flora y fauna. En 1936, el convenio con Estados Unidos para la protección de aves migratorias y mamíferos cinegéticos, y en 1940 en el marco de la Organización de Estados Americanos para la protección de flora y fauna. Por contaminación, el primer convenio fue en 1969 en el marco de la Organización Marítima Internacional por derrame de hidrocarburos en accidentes marítimos.¹⁵

En la actualidad, México ha asumido acuerdos y convenios en materia de agua, aire, biodiversidad, cambio climático, comercio y medio ambiente, productos químicos y desechos, tierra y agricultura, y gobernanza medioambiental.¹⁶ Todo ello ha llevado al establecimiento de principios, normas y formas de gestión.

En términos legales, la sustentabilidad se incorporó en la Constitución mediante las reformas a los artículos 4 y 25, en los cuales se establece el derecho a un medioambiente adecuado y la incorporación en el “sistema nacional de planeación democrática, el principio del desarrollo integral y sustentable”.¹⁷ En cuanto al ámbito territorial, el concepto derivó en la delimitación de áreas prioritarias para la conservación o en zonas reconocidas como parte del patrimonio.

¹⁴ Cámara de Diputados, “Medio ambiente”, México, 2003 <http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Eje_tematico/9_mambiente.htm#>.

¹⁵ *Idem*.

¹⁶ Semarnat, “Cooperación multilateral”, 2015 <<https://www.gob.mx/semarnat/acciones-y-programas/cooperacion-multilateral>>; Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Medio ambiente” <<https://www.scjn.gob.mx/tratados-internacionales/caracter-especial/medio-ambiente>>.

¹⁷ María del Carmen Carmona Lara, *Derechos en relación con el medio ambiente*, op. cit., p. 10.

Las Áreas Naturales Protegidas

Las Áreas Naturales Protegidas son espacios de protección de las naturalezas, donde se restringen ciertas actividades y se promueven otras. Tienen sus antecedentes en la idea de los Parques Nacionales, en la preocupación que existía desde el siglo XIX por los bosques, por la reducción de animales, afectados por la cacería, y en el interés decimonónico por la historia natural.

A finales del siglo XX, con el decreto de Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), en 1988, en México se reglamentó en torno a ciertos principios de política ambiental e instrumentos para su aplicación. Se manifestó la preocupación por la preservación y protección de la biodiversidad; así como por la contaminación del aire, agua y suelo. También se plantearon normas sobre el establecimiento y administración de las ANP, todo bajo los principios de la sustentabilidad.¹⁸ En este documento se enumeran disposiciones que tienen el objetivo de promover el desarrollo sustentable. Entre éstas, se afirma:

El aprovechamiento sustentable, la preservación y, en su caso, la restauración del suelo, el agua y los demás recursos naturales, de manera que sean compatibles la obtención de beneficios económicos y las actividades de la sociedad con la preservación de los ecosistemas.¹⁹

Una de las estrategias de implementación de los principios de la sustentabilidad es la zonificación, es decir, el establecimiento de ANP. Se trata de la creación de regiones ambientales que sirvan como instrumento de planeación y ordenamiento territorial, para la gestión de los elementos naturales.

De acuerdo con dicha Ley, las ANP son:

Las zonas del territorio nacional y aquellas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción, donde los ambientes originales no han sido significativamente alterados por la actividad del ser humano o que requieren ser preservadas y restauradas y están sujetas al régimen previsto en la presente Ley.²⁰

¹⁸ Cámara de Diputados, “Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente” (LGEEPA), *Diario Oficial de la Federación*, 28 de enero de 1988, última reforma publicada el 11 de abril de 2022.

¹⁹ *Idem*.

²⁰ *Ibid.*, p. 2.

En 1996, su gestión estuvo bajo la responsabilidad del Instituto Nacional de Ecología (INE) y cuatro años después se creó la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Conanp) como un órgano desconcentrado de la Secretaría del Medio Ambiente, hoy Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat).²¹

De acuerdo con la LGEEPA,²² las ANP a nivel federal, abarcan las siguientes categorías:

1. Las Reservas de la Biosfera son zonas biogeográficas relevantes, poseen ecosistemas que no han sido alterados en forma significativa por la acción humana; o bien, aquellas que requieran ser preservadas y restauradas, en virtud de las especies que la habitan, endémicas o en peligro de extinción.
2. Los Parques Nacionales son áreas biogeográficas, relevantes, que poseen ecosistemas valorados por su belleza paisajística; por la presencia de importante flora y fauna; por su valor científico, educativo o histórico; por su potencial turístico o para la recreación.
3. Los Monumentos Naturales son objetos naturales, de carácter único o excepcional; con un valor estético, histórico o científico, que deba ser protegido absolutamente.
4. Las Áreas de Protección de Recursos Naturales son aquellas que no han sido contempladas en las otras categorías. Se trata de cuencas hidrográficas, zonas forestales o que poseen recursos naturales (agua, suelo, etcétera) que requieren preservación y protección.
5. Las Áreas de Protección de Flora y Fauna son hábitats cuyo equilibrio y preservación dependen de las especies silvestres.
6. Los Santuarios son aquellos donde existe flora y fauna valoradas como de considerable riqueza o la presencia de especies o hábitat de distribución restringida. Entre éstas se pueden mencionar ejemplos como las cañadas, vegas, relictos, grutas, cavernas, cenotes o caletas.
7. Áreas destinadas voluntariamente a la conservación son aquellas que presentan elementos biológicos, como los señalados en las categorías anteriores, y que proveen de servicios ambientales.

²¹ Semarnat, “Historia”, México, 2011 <https://www.conanp.gob.mx/quienes_somos/historia.php#:~:text=Finalmente%2C%20en%20el%20a%C3%B1o%202000,el%20r%C3%A1pido%20crecimiento%20le%20imponen>.

²² Cámara de Diputados, “Ley General del Equilibrio Ecológico...”, *op. cit.*, pp. 39-42.

Además de las anteriores están los Parques y Reservas Estatales, así como las Zonas de Conservación Ecológica Municipales, que se encuentran bajo la jurisdicción de las legislaciones locales.

Respecto de aquellas que se encuentran bajo la gestión federal, se presentan algunos datos referentes a la cantidad existente y la superficie que ocupan (Cuadro 1).

Cuadro 1. Áreas Naturales Protegidas

CATEGORÍA DE MANEJO	NÚMERO	SUPERFICIE TOTAL (HA)
Reservas de la Biosfera	44	62 952 750
Parques Nacionales	67	16 220 099
Monumentos Naturales	5	16 269
Áreas de Protección de Recursos Naturales	8	4 503 345
Áreas de Protección de Flora y Fauna	40	6 996 864
Santuarios	18	150 193
Áreas destinadas voluntariamente a la conservación	336	505 918
Total	518	91 345 440

Fuente: Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, *Programa Nacional de Áreas Naturales Protegidas 2020-2024*, México, Conanp, 2020.

Sin contar las Áreas destinadas voluntariamente a la conservación, que se contabilizan aparte pues su inclusión es producto de la iniciativa de sus propietarios y no de un decreto, existen en la actualidad 182 Áreas Naturales Protegidas, en zonas terrestres, marítimas y de agua dulce.

La declaratoria de ANP se fundamenta en características biológicas, en la vocación del suelo y en el potencial aprovechamiento de la superficie, considerando también aspectos sociales de las comunidades locales.²³ Esto último es importante, pues si bien en principio se busca la protección y conservación de los elementos naturales, el asunto se vuelve problemático cuando estas zonas se encuentran habitadas por comunidades que en muchas ocasiones viven del recurso protegido.

²³ Cámara de Diputados, “Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Áreas Naturales Protegidas”, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de noviembre de 2000, última reforma 21 de mayo de 2014, México, p. 13 <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LGEEPA_ANP.pdf>.

Para el diagnóstico, planeación y ordenamiento, el reglamento de la LGEEPA plantea la necesidad de elaborar un programa de manejo, un “instrumento rector de planeación y regulación que establece las actividades, acciones y lineamientos básicos para el manejo y la administración del área natural protegida respectiva”.²⁴

En cuanto a la administración, se establece que será competencia de la Semarnat. Sin embargo, se plantean esquemas de cooperación, en el caso de zonas marítimas, con la Secretaría de Marina (Semar). Asimismo, se podrán establecer convenios con gobiernos estatales y municipales, “así como ejidos, comunidades agrarias, pueblos indígenas, grupos y organizaciones sociales y empresariales, universidades, centros de educación e investigación y demás personas físicas o morales interesadas”.²⁵

Las Áreas Naturales Protegidas de México no plantean una incompatibilidad con la presencia de población en su interior. “Para el 2010, en 109 ANP con comunidades humanas en su interior, se localizaban 1 726 912 personas distribuidas en aproximadamente ocho mil localidades”.²⁶

Muchas de las ANP están habitadas por comunidades campesinas y pueblos originarios, quienes tienen un conocimiento importante de los ecosistemas y sus elementos. Estos pueblos han manejado los recursos naturales, desde una visión ancestral y han preservado su entorno en forma mucho más equilibrada, que las sociedades que siguen la lógica capitalista occidental. Lo anterior explica que muchas de las zonas reconocidas por su riqueza ecológica se encuentren en sus territorios.

Según las estadísticas de la Conanp, 49 ANP, que representan 26.9%, se encuentran en regiones indígenas. Incluso, se afirma que hay miembros de sus comunidades que forman parte de los consejos asesores y de los equipos de operación de las ANP. Sin embargo, también se debe reconocer que la estructura del sistema lleva a que muchas de estas poblaciones presenten un alto grado de marginación. “De 3 697 localidades dentro de las poligonales de las ANP que cuentan con un índice de marginación social, 3 194, o sea 86%, tienen un grado de marginación alto”.²⁷

²⁴ *Ibid.*, p. 2.

²⁵ *Ibid.*, p. 3.

²⁶ Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, *Programa Nacional de Áreas Naturales Protegidas 2020-2024*, op. cit., 2020, p. 21.

²⁷ *Idem.*

Heterotopías ambientales: ¿territorios en tensión?

En la gestión de las Áreas Naturales Protegidas se establece la necesidad de una delimitación territorial que implique zonas núcleo y zonas de amortiguamiento. En tanto que:

Las ANP se pueden caracterizar por la sensibilidad de los ecosistemas que contienen, por su endemismo, por ser hogares para una o varias especies animales amenazadas, o por la unicidad de la biodiversidad que sustentan, entre algunas otras. Es por dichas razones que cualquier actividad productiva que se realice en las cercanías a estos lugares debe considerar los impactos locales y las consecuencias directas e indirectas sobre la naturaleza.²⁸

Las zonas núcleo tienen como objetivo la preservación de los ecosistemas y para ello deben establecer dos subzonas: las de protección y las de uso restringido. Éstas se definen a partir de la alteración que han sufrido los ecosistemas y por su relevancia. En cuanto a las zonas de amortiguamiento, se pretende orientar en ellas las prácticas de aprovechamiento, para lograr un desarrollo sustentable. Éstas últimas se encuentran subdivididas en varias subzonas: de uso tradicional, de aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, de aprovechamiento sustentable de agroecosistemas, de aprovechamiento especial, de uso público, de asentamientos humanos y de recuperación.²⁹

Al interior de las ANP se han establecido, por ley,³⁰ una serie de limitantes en cuanto a las actividades permitidas en ellas. Las Reservas de la Biosfera sólo permiten actividades de preservación y educación ambiental. En su interior queda prohibida la realización de prácticas que alteren los ecosistemas y se deben regular aquellas de bajo impacto y no extractivas. En el caso de las que se encuentren en el mar, se plantea que deberán permitir el tránsito de embarcaciones. Los Monumentos Naturales, los Parques Nacionales y las Áreas de Protección de Recursos Naturales permiten explícitamente las actividades de investigación, educación, turismo y recreación. En estas últimas, además se menciona la preservación, protección y aprovechamiento

²⁸ Aleida Azamar, *Minería en América Latina y México. Problemas y consecuencias*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, 2018, p. 136.

²⁹ Cámara de Diputados, “Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico...”, *op. cit.*, pp. 15-16.

³⁰ Cámara de Diputados, “Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente”, pp. 39-42.

sustentable de los recursos. En las Áreas de Protección de Flora y Fauna también se permite a las comunidades que las habitan (al momento de la declaratoria) el aprovechamiento de los recursos naturales existentes en ellas, así como “la realización de actividades relacionadas con la preservación, repoblación, propagación, aclimatación, refugio, investigación y aprovechamiento sustentable de las especies mencionadas, así como las relativas a educación y difusión en la materia”.³¹ En el caso de los Santuarios, se permiten las actividades orientadas a la investigación, educación y recreación; no se mencionan al turismo, y se habla del aprovechamiento no extractivo que se encuentre señalado en los programas de manejo.

Entre las actividades que le dan sentido a las Áreas Naturales Protegidas desde la lógica economicista está el turismo. La idea parte del reconocimiento de los viajes y la recreación como una de las estrategias más importantes para el crecimiento económico en la actualidad. De acuerdo con el *Marco estratégico de turismo sustentable en Áreas Naturales Protegidas*, el crecimiento vertiginoso de la actividad turística en México y su actual sitio como uno de los países más importantes a escala mundial, “ha posicionado a las Áreas Naturales Protegidas (ANP) como espacios de alto valor en el desarrollo de actividades” ligadas a este sector de la economía.³²

Por ende, y en aras del desarrollo sustentable, se ha promovido que los actores locales, en colaboración con las entidades federales y estatales, así como las direcciones federales y regionales de las ANP establezcan planes de aprovechamiento de sus espacios, considerándolos de alto valor para promover el ecoturismo, turismo rural y turismo de aventura.³³

La delimitación de las Áreas Naturales Protegidas es expresión simbólica de los imaginarios del desarrollo sustentable. La reglamentación, en términos de las actividades permitidas, y establecidas tanto en la ley y el reglamento como en los programas de manejo, nos lleva a pensar en la estrategia de gestión territorial, a partir del concepto de heterotopías de Foucault.

Las heterotopías son la puesta en escena, la operación y la concreción sobre la superficie terrestre de los discursos y las estrategias que buscan organizar la vida cotidiana de las personas en un momento determinado. Sin embargo, también pueden concebirse como espacios utópicos para una comunidad en particular, que se contraponen y yuxtaponen con su entorno.

³¹ *Ibid.*, p. 41.

³² Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, *Marco estratégico de turismo sustentable en Áreas Naturales Protegidas*, México, Semarnat/Conanp, PNUD, 2018.

³³ *Idem.*

Las heterotopías son lugares alternos, “espacios otros”, como los nombró Foucault; territorios que operan bajo sus propias reglas y producen dinámicas desde otros parámetros. La cárcel y el hospital fueron sus ejemplos emblemáticos. Sin embargo, el autor presenta muchos otros. Están los que irrumpen en el tiempo: cementerios, bibliotecas y museos; o los que generan espacios paralelos efímeros: las fiestas y las ferias; los que se establecen como un sistema de apertura o de encierro como en el caso de los asilos y los cuarteles.

Las ANP se convierten en museos y en bibliotecas, donde se atesora un conjunto de especímenes para su observación y estudio. Si pensamos desde el punto de vista de la flora y la fauna, puede ser una zona-reserva o una zona-cárcel; es también un “hospital” que busca la recuperación del ecosistema. Su segregación espacial tiene el objetivo de proteger y conservar los recursos naturales; las especies en riesgo de extinción o los ecosistemas únicos.

Es un lugar donde operan otras reglas, donde se busca proteger el medioambiente de la depredación capitalista cotidiana; pero donde los valores occidentales no se olvidan. Cabe recordar una frase emblemática del pensamiento positivista decimonónico (representativa de la modernidad científica), de Gabino Barreda, “libertad, orden y progreso; la libertad como medio, el orden como base y el progreso como fin”.³⁴

Las ideas de libertad y progreso aparecen constantemente en los discursos de la modernidad, y por ende del capitalismo; el orden y el control son principios que se oponen a la lógica de las naturalezas (aunque exista una lógica del universo que al final pueda darle sentido). Digamos que estas concepciones configuran imaginarios que facilitan la intervención y, desde el punto de vista territorial, los espacios cerrados son ideales para ello. De acuerdo con Foucault, el mecanismo de apertura/cerradura hace que la heterotopía sea penetrable/impenetrable, ya sea por coerción, como en la cárcel, o por medio de rituales, como los conventos.³⁵

Estas heterotopías de encierro y clausura permiten dos tipos de disciplina; unas pretenden detener el mal, otras son dispositivos funcionales.³⁶ Foucault ejemplifica a los primeros con la prisión y el psiquiátrico, y a los segundos con la fábrica y la escuela. Sin embargo, las instituciones disciplinarias que generan estos espacios cerrados no reducen sus intenciones a la exclusión, sino que también buscan su utilidad.

³⁴ Carlos Monsiváis, *La cultura mexicana en el siglo XX*, México, El Colegio de México, 2010, p. 22.

³⁵ Michel Foucault, “Espacios otros”, *Versión. Comunicación e interacción: política del espacio*, núm. 9, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, 1999, p. 25.

³⁶ Michel Foucault, *Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión*, México, Siglo XXI Editores, 1976, p. 221.

Las Áreas Naturales Protegidas, como heterotopías ambivalentes, integran la doble funcionalidad: protegen al mal de manera inversa (a las cárceles), es decir, no lo dejan entrar; y a la vez son lugares funcionales para la reproducción del sistema. Estas estructuras territoriales sirven también para la producción de saberes y como soportes materiales de las estructuras económicas. En su interior se desarrolla la investigación, las actividades turísticas, la producción de agricultura orgánica y se ofrecen servicios ambientales. En otras palabras, son lugares que utilizan la delimitación como dispositivo, abrazan la sustentabilidad, sin cuestionar la lógica economicista.

En la lógica del progreso, el orden y el control desempeñan un papel importante. Sin embargo, cuando estos elementos llegan a su extremo, se producen distopías, más que utopías. En el caso de las ANP, la heterotopía no borra la posibilidad de la distopía. Dentro de un sistema en el que la propiedad privada garantiza la libertad individual, podemos preguntarnos ¿hasta qué punto las declaratorias que responden al discurso de la sustentabilidad no son mecanismos de control de las comunidades locales?, ¿podemos pensar que la heterotopía disciplinaria va más allá de la diversidad biológica?, que como hemos visto en el apartado anterior, se ubica, mayoritariamente, en poblaciones indígenas y campesinas.

La heterotopía es una forma de materializar, sobre la superficie de la Tierra, las relaciones de poder; el territorio, por su parte, implica a las tensiones y las disputas por la propiedad, el uso, el aprovechamiento o la representación simbólica de los lugares. Dejar un Área Natural Protegida intacta, establecer una zona de conservación y otra de sacrificio, promover el turismo, permitir las actividades extractivas, incorporar a la población local o excluirla, usarla para la investigación, establecer proyectos de recuperación de flora y fauna..., son opciones, posibilidades que a su vez se abren en alternativas diferentes y que establecen formas de apropiación, desplazamiento y despojo de naturalezas y sociedades.

A pesar de las intenciones señaladas en las leyes, reglamentos y acuerdos internacionales, el encierro no ha logrado impedir la depredación, específicamente de las actividades extractivas. Los casos más dramáticos son quizá los de la minería. Se calcula que 75% de las “minas activas en el mundo afectan áreas de conservación [...] 25% de éstas se encuentran en sitios cercanos o incluso dentro de alguna ANP y 66% afecta a ecosistemas frágiles intactos”.³⁷

La minería es una de las actividades económicas que amenazan más fuertemente a las Áreas Naturales Protegidas en México. Si bien el reglamento prohíbe las

³⁷ Aleida Azamar, *Minería en América Latina y México. Problemas y consecuencias*, op. cit., p. 137.

actividades de explotación de los recursos en estas zonas; en la práctica, los funcionarios de gobierno “facilitan escenarios para que se puedan instalar compañías privadas en estos lugares resguardados”.³⁸

De acuerdo con Aleida Azamar:

Del total de proyectos mineros en ANP al menos 51% se encuentran en fase de exploración y el restante en etapa de explotación. Es decir, de 182 ANP que existen actualmente en México, aproximadamente 95 son afectadas por concesiones mineras en cualquier situación y en diferentes grados de cercanía. Al menos 30% de la actividad extractiva en estas áreas se orienta a la explotación de metales preciosos, 43% a la obtención de metales industriales y el restante a minerales no metálicos. Es importante mencionar que la extracción de metales preciosos no solamente involucra el uso de químicos altamente tóxicos y agresivos con el medio ambiente, también estimula el desarrollo de modelos de negocio que se basan en el daño al tejido social (Azamar, 2015). Por otro lado, de acuerdo con información oficial (Semarnat, 2006) y de las mismas empresas (Grupo México, 2014) existen proyectos activos en varias reservas de la biosfera donde intervienen compañías con capital nacional y extranjero, con la condición de poder operar bajo el supuesto de que deben realizar su producción a baja escala.³⁹

Lo anterior nos habla de una fuerte tensión entre la lógica de la sustentabilidad y la del extractivismo, que se ha potencializado durante el periodo neoliberal. Los conflictos por la defensa de la tierra, en particular frente a megaproyectos, son tensiones que deben considerarse más allá de las heterotopías, en tanto las dinámicas de las naturalezas van más allá de las fronteras establecidas con la ilusión de la conservación.

Conclusiones

El gran deterioro ambiental observado a partir de la segunda mitad del siglo XX derivó en una serie de discusiones y compromisos, a escala internacional, que buscaban revertir los procesos, sin necesariamente cuestionar los paradigmas y formas de vida de la modernidad capitalista.

Entre otras cuestiones, se promovieron las Áreas Naturales Protegidas y se implementaron zonas físicamente delimitadas y reglamentadas en sus funciones, para proteger a los elementos naturales del sistema, que se asumen separados de los sociales.

³⁸ *Ibid.*, p. 139.

³⁹ *Ibid.*, p. 140.

Sin embargo, aunque la iniciativa se plantea como necesaria para contender con una posible catástrofe ecológica, no resulta suficiente como para evitar prácticas tan dañinas al territorio como el extractivismo, particularmente el minero.

En el presente texto hicimos el símil de estas zonificaciones con las heterotopías de Foucault. El uso de esta categoría implica el reconocimiento de las dinámicas del poder que de alguna manera reproducen los imaginarios de la modernidad y el sistema capitalista, en cuanto a las relaciones entre las sociedades y las naturalezas: el progreso, la sustentabilidad, la acumulación económica, el turismo como actividad, el control y el orden.

Destaca el hecho de que en tiempos en los cuales se promueve el desarrollo local, los compromisos gubernamentales que derivan en leyes y reglamentos, vienen de los acuerdos internacionales, en lugar que del compromiso con las comunidades. En particular, esto resulta un acto de injusticia territorial hacia los grupos indígenas y campesinos, que han vivido bajo un imaginario biocentrista y, por ende, más respetuoso de su entorno.

Bibliografía

- Acosta, Alberto, “Los derechos de la naturaleza. Una lectura sobre el derecho a la existencia”, en Alberto Acosta y E. Martínez (eds.), *La naturaleza con derechos. De la filosofía a la política*, Quito, Abya-Yala, 2011.
- Azamar, Aleida, *Minería en América Latina y México. Problemas y consecuencias*, México, UAM-Xochimilco, 2018.
- Betancourt Posada, Alberto, Jessica Gabriela Arellano López, Griselda Tihui Campos Ortiz y José Efraín Cruz Marín (coords.), *Del monólogo a la polifonía. Proyectos supranacionales y saberes indígenas en la gestión de áreas naturales protegidas (1990-2010)*, México, UNAM/Conacyt, 2014.
- Cámara de Diputados, “Medio ambiente”, México, 2003 <http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Eje_tematico/9_mambiente.htm#>.
- , “Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente” (LGEEPA), publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de enero de 1988, última reforma publicada el 11 de abril de 2022, México.
- , “Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Áreas Naturales Protegidas”, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de noviembre de 2000, última reforma el 21 de mayo de 2014, México <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/131761/28._REGLAMENTO_DE_LA_LGEEPA_EN_MATERIA_DE_REAS_NATURALES_PROTEGIDAS.pdf>.

- Comisión Mundial para el Medio Ambiente y el Desarrollo, Comisión Brundtland, *Nuestro futuro común*, Madrid, Alianza Editorial, 1987.
- Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, *Marco estratégico de turismo sustentable en Áreas Naturales Protegidas*, México, Semarnat/Conanp/PNUD, 2018.
- , *Programa Nacional de Áreas Naturales Protegidas 2020-2024*, México, Conanp, 2020 <<https://www.gob.mx/conanp/documentos/programa-nacional-de-areas-naturales-protegidas-2020-2024>>.
- Carmona Lara, María del Carmen, *Derechos en relación con el medio ambiente*, México, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura/UNAM, 2020.
- Dussel, Enrique, *Filosofías del sur. Descolonización y transmodernidad*, México, Akal, 2015.
- Ferry, L., “La ecología profunda”, *Vuelta*, núm. 192, 1992, pp. 31-43.
- Foucault, Michel, *Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión*, México, Siglo XXI Editores, 1976.
- , “Espacios otros”, *Versión. Comunicación e interacción: política del espacio*, núm. 9, México, UAM-Xochimilco, 1999, pp. 15-26.
- Lacan, Jacques, “Lo simbólico, lo imaginario y lo real”, *Argentina de psicología*, VII (22), 1977, pp. 11-27.
- Monsiváis, Carlos, *La cultura mexicana en el siglo XX*, México, El Colegio de México, 2010.
- Naciones Unidas, “Medio siglo de acción medioambiental”, 2023 <<https://www.un.org/es/observances/environment-day/background>>.
- Pierri, N., “Historia del concepto del desarrollo sustentable”, en G. Foladori y N. Pierri (eds.), *¿Sustentabilidad? Desacuerdos sobre el desarrollo sustentable*, México, Miguel Ángel Porrúa/UAZ/Cámara de Diputados, 2005, pp. 27-80.
- Semarnat, “Cooperación multilateral”, 2015 <<https://www.gob.mx/semarnat/acciones-y-programas/cooperacion-multilateral>>.
- , “Historia”, México, 2011 <https://www.conanp.gob.mx/quienes_somos/historia.php#:~:text=Finalmente%2C%20en%20el%20a%C3%B1o%202000,el%20r%C3%A1pido%20crecimiento%20le%20imponen>.
- Silva, Armando, *Imaginario urbano*, Bogotá, Arango Editores, 1992.
- Smith, Neil, *Desarrollo geográfico desigual. Naturaleza, capital y la producción del espacio*, España, Traficantes de Sueños, 2018.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Medio ambiente” <<https://www.scjn.gob.mx/tratados-internacionales/caracter-especial/medio-ambiente>>.
- Vergara, Abilio (coord.), *Imaginario: horizontes plurales*, México, ENAH, 2001.

Ordenamientos ecológicos participativos locales en los municipios de Atenco y Tepetlaoxtoc, Estado de México

*Alejandra Toscana Aparicio
Mayra Irasema Terrones Medina*

Introducción

Los ordenamientos ecológicos locales participativos (OELP) de los municipios de Atenco y Tepetlaoxtoc surgieron de la preocupación de pueblos y sectores organizados del oriente del Estado de México por restituir, recuperar y restaurar el medio ambiente, así como las formas de vida comunitaria, afectadas por la urbanización desordenada que se ha dado durante varias décadas en la región; la pérdida de capacidad productiva para las zonas agrícolas por falta de políticas en el campo mexicano; y, particularmente, por la imposición del hoy cancelado Nuevo Aeropuerto Internacional de México (NAIM).

Tras la devastación socioambiental que se reconoció en la zona del Lago de Texcoco (2018), el Gobierno Federal y los pueblos de la región llevaron a cabo una serie de mesas de diálogo, en las que se lograron acuerdos para la mejora de la calidad de vida en las comunidades afectadas por el inicio de la construcción del NAIM y de la especulación del suelo y los recursos que ésta implicó.

Uno de los acuerdos entre comunidades organizadas (FPDT-Atenco #ManosALaCuenca) y el Gobierno Federal por medio de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), fue la elaboración de dos ordenamientos ecológicos locales participativos; con el fin de corregir los daños socioambientales, tras la cancelación del NAIM, así como determinar el uso del territorio y los recursos

naturales para transitar a un desarrollo sustentable en la región. Por primera ocasión, después de 20 años en defensa de sus tierras y territorio, las comunidades tienen la posibilidad real de formular un diagnóstico socioambiental que les permita generar alternativas para una vida digna.

Los objetivos de este texto son tres: exponer el contexto en el que se acordó la realización de los ordenamientos ecológicos locales participativos; reconocer qué es, para qué sirve el OELP, sus capacidades y posibilidades; y exponer el método de trabajo diseñado para la realización de estos ordenamientos específicos. Cada objetivo se desarrolla en una sección del texto para finalizar con algunas conclusiones y reflexiones de lo que hasta ahora ha sido el proceso de la elaboración de los ordenamientos.

Contexto regional urbano y ambiental los municipios Atenco y Tepetlaoxtoc

Los municipios Atenco y Tepetlaoxtoc, se ubican en la región Atenco- Texcoco, en la porción oriente de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCDMX); dicha región está integrada por Texcoco, Tepetlaoxtoc, Papalotla, Chiautla, Chiconcuac, Atenco y Tezoyuca. Del lado occidental, esta región y en especial el municipio de Atenco, colinda con municipios del Estado de México sumamente poblados, como Ecatepec con más de 1 645 000 personas.¹ Tanto Atenco como Tepetlaoxtoc son municipios que pertenecen al contorno 4 de la ZMCDMX, mismo que corresponde a la parte más rural y de más reciente conurbación.² Atenco cuenta con una población de 75 489 sobre una superficie de 95.67 km² y una tasa de crecimiento

¹ Instituto Nacional de Geografía y Estadística, *Censo de Población y Vivienda 2020* <<https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/>>.

² La CDMX presenta cinco contornos que caracterizan su proceso de crecimiento y metropolización: 0, 1, 2, 3 y 4; Manuel Suárez *et al.*, “La expansión”, *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 22, núm. 1, México, El Colegio de México, 2007, pp. 101-142. Para tener una referencia, el 0 corresponde a la Ciudad Central: alcaldías Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo, Venustiano Carranza y Benito Juárez. En el contorno 4 la generación de empleo es limitada respecto al incremento poblacional, por lo que estos contornos, en términos generales, funcionan como ciudades dormitorio, y la mayor parte de sus habitantes se desplazan diariamente hacia los centros de trabajo (Toscana *et al.*, “Migración intercontorno en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Un estudio desde la justicia espacial”, *Política y Cultura*, núm. 49, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, 2018, pp. 93-120.

de 4% mayor a la estatal; mientras que en Tepetlaoxtoc, la población llega a 32 564 en una extensión de 180.333 km² y su tasa de crecimiento es baja, 1.81 por ciento.

En términos regionales, es una zona sujeta a una reconfiguración socioterritorial acelerada por la urbanización (negocios inmobiliarios) y la construcción del NAIM (cancelado en dos ocasiones: 2002 y 2018, esta última tras una consulta pública). El negocio inmobiliario en las ciudades del país ha sido sumamente redituable en las últimas décadas a raíz de la política nacional de desindustrialización,³ aunado al abandono al campo y a las modificaciones al artículo 27 de la Constitución que facilitan la incorporación de tierra en propiedad social al mercado inmobiliario, la extensión de la ciudad ha aumentado a gran velocidad.⁴ Las periferias de la ZMCDM-X se han visto fuertemente afectadas por esta dinámica y la región Atenco- Texcoco no es la excepción.⁵ De manera particular, el anuncio de la construcción del NAIM generó aún más especulación del suelo y la región se dinamizó.⁶

El NAIM (2014–2018), diseñado por los arquitectos de renombre internacional Norman Foster y Fernando Púlido, estaba anclado a un inminente megaproyecto de desarrollo urbano que pretendía expandirse hacia la región norte y oriente de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, específicamente en los municipios de Atenco y Texcoco en una superficie de 4 430 hectáreas, proyecto que generó descontento entre pobladores, académicos y activistas porque entre otras cuestiones, no tenía contemplado un plan hídrico para los municipios afectados aun cuando el lago de Texcoco es de importancia regional por ser un vaso regulador para prevenir inundaciones pluviales en la ZMCDMX. El proyecto también fue señalado permanentemente por no consultar a las comunidades aledañas que serían

³ Emilio Pradilla, “Zona Metropolitana del Valle de México: neoliberalismo y contradicciones urbanas”, *Sociologías*, Porto Alegre, año 18, núm. 42, 2016, pp. 54–89.

⁴ Pascual Alberto Orozco, “Naturaleza del ejido, de la propiedad ejidal, características y limitaciones”, *Revista Mexicana de Derecho*, núm. 12, 2010, pp. 163–193.

⁵ Juan José Soto Cortés, “La modificación del suelo agrícola a urbano en el municipio de Texcoco, Estado de México”, *Espacio I+D, Innovación más desarrollo*, 5(10), 2016, pp. 106–132; Alejandra Toscana *et al.*, “Crecimiento urbano desarrollo inmobiliario en Texcoco: dinámica metropolitana en México”, *PatryTer. Revista Latinoamericana e Caribenha de Geografía y Humanidades*, vol. 1, núm. 2, 2018, pp. 41–57.

⁶ Alejandra Medina, “Apuntes en torno a las causas e impactos de la transformación en los usos de suelo en la transformación de la región en el marco de la construcción del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México 1980–2018”, en Beatriz Canabal, Celia Muñoz, Delia Cortés, Martha Olivares y Cristóbal Santos (coords.), *Téjido rural-urbano. Actores sociales emergentes y nuevas formas de resistencia*, México, UAM-Xochimilco/Itaca, 2020, pp. 113–137.

afectadas directamente; así como por su planeación financiera poco clara para toda la ciudadanía, misma que no se dio a conocer en tiempo y forma. Otras cuestiones que se argumentaron para su cancelación, según las declaraciones de Javier Jiménez Espriú, secretario de Comunicaciones y Transportes en el momento de la cancelación, fue el alto costo que implicaba su construcción sobre los terrenos del Lago de Texcoco y los altos costos que implicaría su mantenimiento debido a la mecánica del suelo.⁷

Antes de la construcción del NAIM, por la ubicación de la región Atenco- Texcoco en la Zona Metropolitana, ésta ya estaba sujeta a una fuerte presión urbana que implica especulación del suelo e impacta en sus recursos naturales, particularmente en el agua, lo que genera una serie de problemas, algunos de ellos los señala Medina:⁸

- Pérdida de suelo agrícola y formas de vida campesina derivado del abandono al campo.
- Invasión de terrenos por parte de grupos organizados.
- Venta y compra (clandestina) de terrenos ejidales para fines de construcción de casas habitación por el desdoblamiento familiar y la falta de programas de acceso a la vivienda para sectores populares.
- Posterior a la primera cancelación del aeropuerto en 2002, se ha dado la compra de tierras ejidales por parte de algunas dependencias como la Comisión Nacional del Agua (Conagua), supuestamente para la mitigación de contaminación en la región (estos terrenos fueron reasignados para la construcción del NAIM en 2014 sin ninguna regulación).
- Otorgamiento de tierras por parte del gobierno a grupos como Antorcha Campesina (después de 2006).
- Construcción de fraccionamientos por parte del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit) y el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (Fovissste) para dar abasto a la demanda de residencia, dada la limitada capacidad de la Ciudad de México.

⁷ Emmanuel Carrillo, “Las razones de la 4T para cancelar el aeropuerto de Texcoco de Peña Nieto”, *Forbes* en línea, 8 de marzo de 2022 <<https://www.forbes.com.mx/las-razones-de-la-4t-para-cancelar-el-aeropuerto-de-texcoco-de-pena-nieto/>>, fecha de consulta: 7 de enero de 2023.

⁸ Alejandra Medina, “Apuntes en torno a las causas e impactos de...”, *op. cit.*, pp. 113-137.

- Mejoramiento del transporte hacia la CDMX (Circuito Exterior Mexiquense), lo que facilita el arribo de población que trabaja en otros municipios o alcaldías de la Zona Metropolitana.
- Establecimiento de maquilas (Chiconcuac) que implica presión y contaminación sobre el agua.

A estos problemas que han mermado la calidad de vida de los habitantes, se sumaron las afectaciones específicas que surgieron durante y después del ahora cancelado Nuevo Aeropuerto Internacional de México.

Como se había mencionado, ya existían cambios de uso de suelo, sin embargo, el proyecto del aeropuerto estaba inscrito en un megaproyecto que incluía fraccionamientos, oficinas y áreas comerciales sobre la Zona Federal del Ex Lago de Texcoco. La cancelación de 2018, con un avance de 20% en su construcción, se argumentó por el potencial de desastre ecológico (explosión demográfica por la cantidad de personal que se requeriría, y explotación de recursos naturales escasos como el agua), lo oneroso (construcción y mantenimiento) y lo complejo del proyecto en suelo lacustre, así como la aprobación de las Manifestaciones de Impacto Ambiental (MIAS) desagregadas,⁹ sin un enfoque regional fragmentando las consecuencias socioambientales y por consecuencia minimizando las afectaciones, la falta de consulta pública y de estudios técnicos confiables sobre la mecánica de suelos, ya que se trata de un suelo en el que se presentan hundimientos regularmente; desecación del Lago de Texcoco que funge como vaso regulador y previene inundaciones pluviales en la región, además de ser el hábitat de diversas especies, algunas con valor económico para la población local y receptor de aves migratorias. La cancelación evitó un posible aumento de tres millones de personas en la zona sin abastecimiento asegurado de agua; un posible aumento de la temperatura en la región por la pérdida del lago y el incremento de suelo pavimentado.

En el municipio de Atenco, los avances en la construcción del proyecto dejaron graves afectaciones en materia hídrica, ya que la construcción del NAIM y diversas obras que todavía operan, destruyeron casi en su totalidad los espejos de agua de la laguna Xalapango, Texcoco Norte y Ciénega de San Juan, siendo la recuperación de éstos lo primero que se inició por parte de las comunidades y uno de los objetivos más claros de los habitantes de la región en el reconocimiento territorial que

⁹ La MIA es un instrumento de la política ambiental mexicana que sirve para determinar cuáles serán las afectaciones ambientales derivadas de la construcción de un cierto proyecto y cómo mitigarlas. A partir de la MIA se determina la factibilidad ambiental de las obras.

se lleva a cabo por medio del OELP. De acuerdo con información proporcionada por la Semarnat, este municipio tiene graves afectaciones relativas al abastecimiento de agua y contaminación y a la sobreexplotación de los acuíferos, mismas que se agudizaron con la construcción del Nuevo Aeropuerto Internacional de México.

Mientras que en Tepetlaoxtoc, con una importante vocación ambiental por sus ANP (Parque Estatal Sierra Patlachique y Reserva Estatal Sistema Tetzcotzingo), el impacto principal ha sido el ocasionado por la extracción de material pétreo para la construcción (minería no metálica) que ha generado deforestación, erosión, e incluso ha modificado el relieve y con ello los escurrimientos fluviales; este problema es regional pues en varios municipios aledaños la minería no metálica se intensificó: se abrieron aproximadamente 150 minas de tezontle y basalto, muchas de éstas irregulares, y se han abandonado sin que se hayan restaurado los sitios porque tampoco contaron con la MIA, de tal forma que donde había cerros ahora hay socavones. Otros problemas que ya existían previos al proyecto aeroportuario es la deforestación por el avance de la frontera agrícola.

Como parte del proceso de cancelación, se hizo un acuerdo entre las comunidades que lucharon desde el 2000 por evitar la construcción del aeropuerto y el gobierno federal, para emitir ordenamientos ecológicos participativos locales que regulen el uso del territorio en el corto, mediano y largo plazo para impedir que en los siguientes gobiernos la construcción del NAIM se reactive, mitigar las afectaciones y mejorar las condiciones de vida. Para esto, no sólo se consideraron las afectaciones en el territorio en términos socioambientales, sino también la exclusión que han sufrido las comunidades para decidir sobre su propio territorio. A partir de estos argumentos es que se acordó emitir los ordenamientos de los municipios de Atenco y Tepetlaoxtoc, así como el decreto en 2022 del Área Natural Protegida (“Área de Protección de Recursos Naturales Lago de Texcoco”) y la Creación del Parque Ecológico Lago de Texcoco (que será el parque urbano más grande del mundo, con extensión de 12 500 hectáreas y con la finalidad de recuperar las condiciones ambientales de la zona).

En la siguiente sección se expone qué es el ordenamiento territorial, sus tipos, sus alcances y sus ventajas sobre otras formas de planeación, así como las particularidades de los ordenamientos ecológicos participativos locales.

Ordenamientos territoriales

Los ordenamientos territoriales en todas sus variaciones, son una forma de planeación que privilegia el territorio por su carácter holístico e integrador, sobre las planeaciones

sectoriales constantemente en tensión: urbana o municipal; protección ambiental, de recursos naturales, y prevención de desastres; o desarrollo económico.¹⁰

En un intento por solucionar esta fragmentación, en la década de 1980 y más contundentemente desde la de 1990 se apostó por el ordenamiento territorial.¹¹ El enfoque territorial pretende ser integral y solventar las visiones sectoriales; además, los ordenamientos del territorio tienen la finalidad de “lograr una calidad superior de la vida para la sociedad en su concepción más amplia e integral; es decir, alcanzar la sostenibilidad ambiental, social y económica, y con ello el desarrollo social y económico en armonía con el entorno natural”.¹²

La planeación territorial se ha valorado desde principios del siglo XXI debido a los desafíos que implican las desigualdades sociales, a la competitividad y a la popularización de las ideas de la sustentabilidad ambiental.¹³

Un referente básico de la noción de Ordenamiento Territorial es la Carta Europea de Ordenación del Territorio, en la cual se alude a éste como la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad. Su objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio, según un concepto rector. La ordenación del territorio busca establecer, sobre la base territorial, la coordinación entre las políticas sectoriales y entre las diversas administraciones públicas para alcanzar un desarrollo equilibrado a nivel social y territorial.¹⁴

¹⁰ Ángel Massiris (2006), citado en Andrea Carrión *et al.*, “Políticas y prácticas de ordenamiento territorial en América Latina”, *Revista de Geografía Norte Grande*, 2020, núm. 77, pp. 5-10.

¹¹ Al respecto destacan los trabajos de María Teresa Sánchez *et al.*, “La política de ordenamiento territorial en México: de la teoría a la práctica. Reflexiones sobre sus avances y retos a futuro”, en María Teresa Sánchez, Gerardo Bocco y José María Casado, *La política de ordenamiento territorial en México: de la teoría a la práctica*, México, UNAM, 2013, pp. 19-44; Antonio Azuela, “El ordenamiento territorial en la legislación mexicana”, en María Teresa Sánchez, Gerardo Bocco y José María Casado, *La política de ordenamiento...*, *op. cit.*, pp. 47-77. Manuel Bollo *et al.*, “México y su complejo sistema de planificación territorial”, en Marcelo Sili, *Gobernanza territorial. Problemáticas y desafíos de la planificación y gestión territorial en el contexto de la globalización*, Salento, Universidad del Salento, 2018, pp. 67-82.

¹² María Teresa Sánchez *et al.*, “La política de ordenamiento territorial en México...”, *op. cit.*, p. 21.

¹³ Andrea Carrión *et al.*, “Políticas y prácticas de ordenamiento territorial...”, *op. cit.*, p. 5-10.

¹⁴ Miguel Ángel Troitiño (2006), citado en Pablo Wong González, “Ordenamiento ecológico y ordenamiento territorial: retos para la gestión del desarrollo regional sustentable en el siglo XXI”, *Estudios sociales*, 2009, 17(SPE), 11-39, p. 13.

La Carta Europea de Ordenación Territorial lo define como:

[...] expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda la sociedad [...] una política concebida con un enfoque global, cuyo objetivo es el desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector, una nueva concepción de política, transversal a las políticas sectoriales, que permite concertar decisiones y coordinar acciones entre los sectores públicos, jurisdicciones territoriales y sectores privados y velar por el bien común promoviendo un desarrollo más sustentable, sostenible y socialmente más equitativo.¹⁵

La perspectiva territorial en la planeación según Carrión y sus colaboradores,¹⁶ más allá de ser una moda, tiene las siguientes potencialidades:

- Revertir inequidades estructurales.
- Reducir conflictos en el uso y ocupación del suelo.
- Impulsar la conservación ambiental, orientar el crecimiento urbano y corregir los desequilibrios territoriales que afectan la competitividad sistémica y la cohesión social.
- Pulir las tensiones en los procesos de planeación urbana, ecológica, económica y administrativa.
- Revelar la multiplicidad de aproximaciones a instrumentos de política pública en permanente reconstrucción.

Los ordenamientos territoriales responden a la necesidad de llevar a cabo políticas nacionales que propicien la convergencia territorial y que logren un desarrollo territorial equilibrado, sustentable e incluyente.¹⁷ La gran cantidad de instrumentos normativos de los que disponen las autoridades para la planeación del territorio no funcionan como instrumentos estratégicos, que capten la complejidad de la intersección de variables, dinámicas, y procesos que se manifiestan en el territorio

¹⁵ Consejo de Europa, *Carta Europea de Ordenación del Territorio*, Torremolinos, España, Conferencia Europea de Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio, 1983, p. 2.

¹⁶ Andrea Carreón *et al.*, “Políticas y prácticas de ordenamiento territorial en América Latina”, *Revista de Geografía Norte Grande*, 2020, núm. 77, pp. 5-10.

¹⁷ Gerardo Fernández *et al.*, “El ordenamiento ecológico comunitario: una alternativa de planeación participativa en el contexto de la política ambiental de México”, *Gaceta Ecológica*, núm. 68, 2003, pp. 9-22.

(integralidad y multifactorialidad). Por su carácter holístico e integrador, de acuerdo con Fernández y Bocco,¹⁸ los ordenamientos son instrumento básico de primer piso sobre el cual debe apoyarse la aplicación de otras herramientas de planeación, entre éstas las siguientes:

- Evaluación del impacto ambiental.
- Regulación ecológica de los asentamientos humanos.
- Programas sectoriales del desarrollo urbano y rural sustentable y para la conservación en Áreas Naturales Protegidas.

En México, los ordenamientos son de dos tipos: territoriales y ecológico-territoriales. Los primeros tradicionalmente se han realizado desde las secretarías encargadas del desarrollo social, priorizan a la población y sus asentamientos. Mientras que los segundos son elaborados por las autoridades ambientales, privilegian la protección y preservación del patrimonio natural. Los ordenamientos ecológico-territoriales son un instrumento de política ambiental para regular o inducir el uso del suelo y las actividades productivas, con el fin de lograr la protección del medio ambiente y la preservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, a partir del análisis de las tendencias de su deterioro y las potencialidades de su aprovechamiento.¹⁹

Esta separación entre ordenamientos territoriales y ecológico-territoriales obstaculiza que realmente cumplan con su finalidad, pues no debería darse una división entre lo socialmente construido y lo natural, ya que precisamente muchos de los problemas que tienen que regular y resolver los ordenamientos, sobre todo en las ciudades, están en los límites e intersecciones urbano/rural.²⁰

Sea cual sea el tipo, los ordenamientos son procesos y estrategias de planificación; con ellos se pretende configurar en el largo plazo una organización del uso y ocupación del territorio acorde con sus potencialidades y limitaciones, las expectativas y aspiraciones de la población y los objetivos sectoriales de desarrollo (económico,

¹⁸ *Idem.*

¹⁹ Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, artículo 3, *op. cit.*

²⁰ Pablo Wong González, "Ordenamiento ecológico y ordenamiento territorial: retos para la gestión del desarrollo regional sustentable en el siglo XXI", *Estudios Sociales*, 2009, 17(SPE), pp. 11-39; Antonio Azuela, "El ordenamiento territorial en la legislación mexicana", en María Teresa Sánchez, Gerardo Bocco y José María Casado, *La política de ordenamiento territorial en México: de la teoría a la práctica*, México, UNAM, 2013, pp. 47-77.

social, cultural y ecológico).²¹ Por lo que los ordenamientos son una actividad científica, técnica y de gestión.

Ambos tipos de ordenamientos, ya sean territoriales o ecológico-territoriales, se concretan en planes que expresan el modelo del territorio de largo plazo que la sociedad percibe como deseable y en estrategias mediante las cuales se actuará sobre la realidad para evolucionar hacia dicho modelo. Por ello, en su elaboración, deben participar los sectores público, privado y social “de tal forma que se conjuguen sus visiones bajo la óptica del manejo sustentable de los recursos naturales en un mismo esfuerzo para decidir el quehacer regional”.²²

De manera particular, los ordenamientos ecológicos buscan “armonizar la relación entre la oferta ambiental de un territorio específico, y la demanda social de las poblaciones humanas que en él habitan, especialmente en las regiones ambientalmente frágiles y bajo una importante presión demográfica”.²³

La elaboración de un ordenamiento debe tomar en cuenta las leyes internas: la Constitución Política Nacional, la Ley General de Planeación, la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, la Ley Agraria, la Ley de Protección Civil y la Ley de Cambio Climático. También debe ser acorde con las convenciones y tratados internacionales firmados por México, entre éstos la Declaración de Río y la Agenda 21, el Convenio de Biodiversidad, el Convenio sobre Desertificación, la Convención de Cambio Climático, los Objetivos de Desarrollo del Milenio, los Objetivos de Desarrollo Sostenible, el Marco de Acción de Hyogo para 2005–2015, el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015–2030, y la Nueva Agenda Urbana (2016).

Según Rosete,²⁴ lo básico de cualquier ordenamiento es que deben lograr la organización del espacio terrestre en forma armónica con base en los siguientes criterios mínimos:

- La utilización óptima de los recursos de acuerdo con sus potencialidades y distribución geográfica: regionalización ecológica y evaluación de tierras (aptitud).

²¹ Ángel Massiris, “Ordenación del territorio en América Latina”, *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, vol. VI, núm. 125, 2002 <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-125.htm>>.

²² Gerardo Fernández *et al.*, “El ordenamiento ecológico comunitario...”, *op. cit.*, p. 13.

²³ Fernando Rosete, *Semblanza histórica del ordenamiento ecológico territorial en México. Una perspectiva institucional*, México, INE-Semarnat, 2006, p. 11.

²⁴ Fernando Rosete, *Semblanza histórica del ordenamiento ecológico territorial en México...*, *op. cit.*

- La utilización racional de los recursos de acuerdo con las necesidades de la sociedad regional y nacional: planificación del uso del suelo (propuesta de ordenamiento ecológico territorial).
- La disminución de los desequilibrios intra e interregionales y el fomento de complementariedades espaciales: planificación regional (propuesta de ordenamiento ecológico territorial).

Los ordenamientos se hacen en diferentes escalas según su alcance, a mayor extensión abarca menor detalle:

- Programa de Ordenamiento Ecológico General del Territorio.
- Programas de Ordenamiento Ecológico Marino.
- Programas Regionales de Ordenamiento Ecológico Territorial.
- Programas Locales de Ordenamiento Ecológico Territorial.
- Programas Comunitarios de Ordenamiento Ecológico Territorial.

Todos ellos sin importar la escala, dentro de la política ambiental son una herramienta fundamental para planear el desarrollo, tanto nacional como regional, de manera compatible con las aptitudes y capacidades ambientales, integrando la continuidad en el funcionamiento natural de los ecosistemas con las necesidades de la población y la coordinación intersectorial. Todos buscan proponer un modelo de desarrollo sustentable a escala comunitaria y contribuir al desarrollo sustentable a partir de la identificación de iniciativas locales susceptibles de convertirse en proyectos detonadores del desarrollo sustentable.²⁵

De acuerdo con Rosete,²⁶ los ordenamientos ecológicos del territorio deben apegarse a los siguientes principios rectores:

- Integralidad: concebir las estructuras territoriales (biofísicas, económicas, socioculturales y político-administrativas) bajo un enfoque holístico (como un todo) cuyas partes están en continua interacción.
- Articulador: incorpora las políticas de desarrollo sectoriales que aplican en el municipio, a fin de favorecer la coherencia y la armonía.
- Participativo: la participación de los actores sociales es indispensable porque legítima y propicia viabilidad en su aplicación.

²⁵ *Idem.*

²⁶ *Idem.*

- **Prospectivo:** permite la identificación de las tendencias de uso y ocupación del territorio, y del impacto que sobre él tienen las políticas sectoriales y macroeconómicas que actualmente se aplican; el diseño de diversos escenarios es la base.
- **Distribución y competencia:** incorpora los aspectos relacionados con las funciones territoriales, competencias y obligaciones de las entidades administrativas.
- **Equilibrio territorial:** reducir los desequilibrios espaciales intramunicipales y mejorar las condiciones de vida.
- **Sostenibilidad ambiental:** que el uso actual de los recursos no comprometa su disponibilidad y calidad.
- **Adaptativo:** plantea un esquema flexible que permite realizar ajustes para adecuar la propuesta de ordenamiento ecológico del territorio a los cambios experimentados por el territorio.

Los ordenamientos ecológicos locales participativos, también llamados comunitarios, deben tener en cuenta los siguientes elementos:

- Ser congruente con los programas de ordenamiento de las escalas supra y con las disposiciones del artículo 115 constitucional.
- Las previsiones de los ordenamientos ecológicos locales para regular los usos del suelo, sólo operan en áreas localizadas fuera de los límites de los centros de población. Regularán los usos del suelo, incluyendo a ejidos, comunidades y pequeñas propiedades (debido a la separación que se ha dado tradicionalmente en este país entre los territoriales y los ecológico territoriales).
- Las autoridades locales harán compatibles el ordenamiento ecológico local y la ordenación y regulación de los asentamientos humanos.
- Si se incluye una ANP federal, el programa será elaborado y aprobado en forma conjunta por la Federación y gobiernos estatales y municipales.
- La participación de las comunidades es imperante para que la herramienta legal sea congruente con las necesidades que se requieren recomponer, resarcir, reparar o aprovechar en el territorio.

Según la Semarnat,²⁷ la modalidad de ordenamientos ecológicos locales participativos (OELP) presenta ventajas sobre ordenamiento en escalas más generales:

²⁷ Semarnat (s/f), *Guía metodológica: Ordenamiento Ecológico Participativo* <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/686982/GUIA_METODOL_GICA_jbca.pdf>.

- Implican un nivel de análisis más detallado (a menor extensión más detalle) y participación directa de los habitantes.
- Evitan el deterioro ambiental generado en el ámbito local.
- Orientan las acciones de la vida diaria, productivas, económicas, turísticas y de crecimiento local con miras a una vida mejor y futura.
- Regulan las actividades económicas que generan problemas a la comunidad.
- Modelan el desarrollo sustentable a escala comunitaria: para decidir qué hacer y qué no en el territorio.
- Consideran iniciativas locales susceptibles de convertirse en proyectos detonadores de desarrollo sostenible.
- Fortalecen capacidades locales.
- Crean instrumentos útiles, reales y vivos que coadyuven al aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, la conservación y mantenimiento de los ecosistemas y al impulso del desarrollo propio y particular de los pueblos y comunidades.
- Aprovechan el territorio a partir del saber local y de las formas comunitarias de producción.

Pese a las ventajas que ofrecen los OELP, son pocos los que hasta ahora se han realizado en el país. Uno de ellos es el que se llevó a cabo en el municipio de Cuetzalan, Puebla,²⁸ y otros están en elaboración en este momento o se proyectan para el corto plazo.

El método para la elaboración de los ordenamientos ecológicos locales participativos en Atenco y Tepetlaoxtoc

El ordenamiento ecológico consta de cinco etapas: construcción social y caracterización, diagnóstico, pronóstico, modelo y validación social (consulta pública del OELP), y expedición en el *Diario Oficial*. Actualmente se elabora la primera etapa: construcción social (establecer vínculos y compromisos con los actores locales) y caracterización de los municipios de Atenco y Tepetlaoxtoc en el Estado de México. Y tiene los siguientes objetivos específicos:

²⁸ Alejandra Meza, “Mazehuales y coyomes de Cuetzalan. Respuesta social: construcción de procesos de defensa del territorio”, en Carlos Rodríguez y Ramsés Cruz (coords.), *El México bárbaro del siglo XXI*, México, UAM-Xochimilco, 2013, pp. 169-181.

- Realizar la primera ronda de talleres que servirán como base para la construcción social del ordenamiento ecológico participativo de los municipios de Atenco y Tepetlaoxtoc, Estado de México.
- Caracterizar el territorio en sus elementos o dimensiones natural, sociocultural, económica y de servicios, para determinar las condiciones existentes en los municipios de Atenco y Tepetlaoxtoc, Estado de México, haciendo uso de los datos e información existente y generando la información cartográfica.

Para la realización de los objetivos, primero se conformó un grupo de trabajo multidisciplinario e interinstitucional. Multidisciplinario para poder lograr la comprensión holística e integral del territorio que el proyecto exige. Así, desde cada disciplina se generan y analizan datos (sociología, antropología, economía, geografía, cartografía, politología, urbanismo, biología, cuestiones agrarias, acompañamiento comunitario) para su posterior integración y comprensión. E interinstitucional por estar integrado por miembros de instituciones con vinculación a las comunidades de los municipios de Atenco y Tepetlaoxtoc: por la Universidad Autónoma Metropolitana, institución que tiene el convenio con la Semarnat y donde se alberga la coordinación general de ambos ordenamientos; la Universidad Autónoma de la Ciudad de México; la Universidad Nacional Autónoma de México y la Universidad Iberoamericana; el profesorado y estudiantado participantes están adscritos a ellas y colaboran como becarios o prestadores de servicio social. También participan organizaciones como SEDAVI y actores locales de las comunidades de los municipios en cuestión.

Se utiliza como método la investigación participativa (IP)²⁹ con la finalidad de realizar una planeación participativa con un enfoque horizontal (no centralizada y tecnocrática, sino desde las comunidades), que reconozca las diversas identidades y territorialidades y, sobre todo, que responda a las necesidades y problemas locales. La IP “es investigación para el cambio social llevada a cabo por personas de una comunidad que buscan mejorar sus condiciones de vida y las de su entorno”,³⁰ y tiene tres pilares:

²⁹ Estrategia de investigación que surgió durante la década de 1970 en países en vías de desarrollo (Colombia, Brasil, México, India, Tanzania) con el fin de buscar justicia social y la emancipación de grupos políticos subalternos; fue una reacción contra las ciencias sociales tradicionales, contra el positivismo que invalida “los saberes y formas de conocimiento no predictivo/acumulativo”. Florencia Zapata *et al.*, *La investigación-acción participativa. Guía conceptual y metodológica del Instituto de Montaña*, Lima, Instituto de Montaña, 2016, p. 11 </http://mountain.pe/recursos/attachments/article/168/Investigacion-Accion-Participativa-IAP-Zapata-y-Rondan.pdf>.

³⁰ *Ibid.*, p. 5.

- La *investigación*: se reconocen como válidas distintas formas de crear conocimiento.
- La *participación*: se reconoce el derecho a que las personas controlen los procesos que afectan su entorno; se considera básica para que el proceso sea exitoso.
- La *acción*: se busca un cambio que mejore las condiciones de vida de las comunidades involucradas.³¹

Y se basa en tres herramientas cruciales y básicas para este tipo de ordenamiento:

- Talleres participativos: mediante los cuales se informó a la población local sobre las necesidades, métodos y alcances del ordenamiento. Asimismo, en los talleres, los actores locales comparten información que sirve para la descripción de la zona, el diagnóstico y las propuestas de utilización.
- Recorridos territoriales con informantes clave: mediante los cuales se identificaron problemas territoriales y ambientales *in situ*, con perspectiva histórica.
- La cartografía social: que se especializa en la generación de información geográfica local. Implica procesos de representación colectiva del territorio, mediante los cuales se crean mapas y gráficas que reflejan visualmente el conocimiento y la percepción que se tiene del espacio que se habita. Esto se realiza con apoyo y a partir de la información proporcionada por los pobladores de las comunidades para conjuntar el conocimiento local con el conocimiento técnico en un mapa, a partir del uso de mapa base (en general el mapa base es una carta topográfica del Inegi) para facilitar la visualización del territorio. Entonces, en el mapa se plasman ideas de la población participante, y se ubican contextos de zonas vulnerables, con degradación ambiental, que ya no pueden ser urbanizadas, zonas en las que podría crecer la mancha urbana, por mencionar algunos ejemplos; también se plasman las distintas posturas que tienen los actores locales sobre la ANP y sus consideraciones.

En palabras de Andrade y Santamaría:

El ejercicio de cartografía social es una herramienta que sirve para construir conocimiento de manera colectiva. La construcción de este conocimiento se logra a partir de la elaboración colectiva de mapas. Desata procesos de comunicación entre los par-

³¹ *Idem.*

ticipantes y pone en evidencia diferentes tipos de saberes que se mezclan para llegar a una imagen colectiva del territorio.³²

A diferencia de la cartografía tradicional que implica una visión hegemónica del mundo, la social “busca que las comunidades reconfiguren la territorialidad de los espacios habitados”.³³

Que la población participe al elaborar el ordenamiento implica que ésta no sólo sea receptora de un proyecto, sino coautora del mismo,³⁴ lo que puede allanar y facilitar su aceptación, implementación y cumplimiento; esto sólo lo permiten los ordenamientos con carácter de participativos y en las escalas locales.

Conclusiones y reflexiones finales

Los ordenamientos ecológicos locales de Atenco y Tepetlaoxtoc están en proceso de elaboración. Para cuando se redactó este texto se había entregado a las autoridades ambientales la primera etapa correspondiente a la construcción social y a la caracterización del territorio, e iniciaba la licitación de la segunda etapa. Hasta el momento, se han presentado los siguientes retos:

- Lograr el consenso de la población, lo cual es importante porque este tipo de ordenamiento, por su esencia (comunitaria) y su escala (local), deben realizarse en conjunto con la población local. En ambos municipios se ha buscado la aceptación de los diversos grupos interesados o no en participar.
- Lograr la conformación e integración del equipo multidisciplinario, así como el diálogo entre diferentes especialistas participantes y puentes de comunicación entre las disciplinas desde donde se genera y analiza la información.
- Sincronizar los tiempos burocráticos de la Semarnat e instituciones municipales de gobierno, los actores locales con quienes se trabaja en los talleres participativos, los recorridos de campo y la cartografía social; y los/as académicos, becarios y prestadores de servicio social.

³² Helena Andrade y Guillermo Santamaría, “Cartografía social, el mapa como instrumento y metodología de la planeación participativa”, *Memorias del curso Participación Comunitaria y Medio Ambiente*, 2010, p. 4 <https://www.edumargen.org/docs/2018/curso12/unid04/complem05_04.pdf>.

³³ Diego Fernando Barragán, “Cartografía social pedagógica: entre teoría y metodología”, *Revista Colombiana de Educación*, núm. 70, 2016, p. 250.

³⁴ Gerardo Fernández *et al.*, “El ordenamiento ecológico comunitario...”, *op. cit.*, p. 9-22.

Los ordenamientos, además de ser instrumentos de gestión territorial, pueden convertirse en instrumentos importantes en procesos de defensa del territorio como el que se ha dado en los municipios en cuestión desde principios del siglo XXI cuando se anunció la construcción del NAIM sin haberse hecho ningún tipo de consulta pública; al ser documentos que plasman la visión que se quiere a futuro del territorio y de la vida de las comunidades.

Bibliografía

- Andrade, Helena y Guillermo Santamaría, “Cartografía social, el mapa como instrumento y metodología de la planeación participativa”, *Memorias del curso Participación comunitaria y medio ambiente*, 2010 <https://www.edumargen.org/docs/2018/curso12/unid04/complem05_04.pdf>.
- Azuela, Antonio, “El ordenamiento territorial en la legislación mexicana”, en María Teresa Sánchez, Gerardo Bocco y José María Casado, *La política de ordenamiento territorial en México: de la teoría a la práctica*, México, UNAM, 2013, pp. 47-77.
- Barragán, Giraldo y Fernando Diego, “Cartografía social pedagógica: entre teoría y metodología”, *Revista Colombiana de Educación*, núm. 70, 2016, pp. 247-285.
- Bollo, Manuel, José Ramón Hernández, Antonio Vieyra y Gerardo Bocco, “México y su complejo sistema de planificación territorial”, en Marcelo Sili, *Gobernanza territorial. Problemáticas y desafíos de la planificación y gestión territorial en el contexto de la globalización*, Salento, Universidad del Salento, 2018, pp. 67- 82.
- Carrillo, Emmanuel (2022), “Las razones de la 4T para cancelar el aeropuerto de Texcoco de Peña Nieto”, *Forbes*, 8 de marzo de 2022 <<https://www.forbes.com.mx/las-razones-de-la-4t-para-cancelar-el-aeropuerto-de-texcoco-de-pena-nieto/>>, fecha de consulta: 7 de enero de 2023.
- Carrión, Andrea, Antonio Vieyra, Federico Arenas y Voltaire Alvarado, “Políticas y prácticas de ordenamiento territorial en América Latina”, *Revista de Geografía Norte Grande*, núm. 77, 2020, pp. 5-10.
- Consejo de Europa, Carta Europea de Ordenación del Territorio, Torremolinos, España, Conferencia Europea de ministros responsables de la ordenación del territorio, 1983.
- Fernández, Gerardo y Gerardo Bocco, “El ordenamiento ecológico comunitario: una alternativa de planeación participativa en el contexto de la política ambiental de México”, *Gaceta Ecológica*, núm. 68, 2003, pp. 9-22.
- Instituto Nacional de Geografía y Estadística, *Censo de Población y Vivienda 2020* <<https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/>>.
- Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, artículo 3 <<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGEEPA.pdf>>.

- Massiris, Ángel, “Ordenación del territorio en América Latina”, *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, vol. VI, núm. 125, 2002 <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-125.htm>>.
- , *Gestión territorial y desarrollo: hacia una política de desarrollo territorial sostenible en América Latina*, Tunja Editorial/UPTC, 2015.
- Medina, Alejandra, “Apuntes en torno a las causas e impactos de la transformación en los usos de suelo en la transformación de la región en el marco de la construcción del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México 1980-2018”, en Beatriz Canabal, Celia Muñoz, Delia Cortés, Martha Olivares y Cristóbal Santos (coords.), *Téjido rural-urbano. Actores sociales emergentes y nuevas formas de resistencia*, México, Ítaca/UAM-Xochimilco, 2020, pp. 113-137.
- Meza, Alejandra, “Mazehuales y coyomes de Cuetzalan. Respuesta social: construcción de procesos de defensa del territorio”, en Carlos Rodríguez y Ramsés Cruz (coords.), *El México bárbaro del siglo XXI*, México, UAM-Xochimilco, 2013, pp. 169-181.
- Orozco, Pascual Alberto, “Naturaleza del ejido, de la propiedad ejidal, características y limitaciones”, *Revista Mexicana de Derecho*, núm. 12, 2010, pp. 163-193.
- Pradilla, Emilio, “Zona Metropolitana del Valle de México: neoliberalismo y contradicciones urbanas”, *Sociologías*, Porto Alegre, año 18, núm. 42, 2016, pp. 54-89.
- Rosete, Fernando, *Semblanza histórica del ordenamiento ecológico territorial en México. Una perspectiva institucional*, México, INE/Semarnat, 2006.
- Sánchez, María Teresa, José María Casado y Gerardo Bocco, “La política de ordenamiento territorial en México: de la teoría a la práctica. Reflexiones sobre sus avances y retos a futuro”, en *La política de ordenamiento territorial en México: de la teoría a la práctica*, México, UNAM, 2013, pp. 19-44.
- Semarnat, *Guía metodológica: ordenamiento ecológico participativo s/f* <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/686982/GUIA_METODOL_GICA_jbca.pdf>.
- Soto-Cortés, Juan José, “La modificación del suelo agrícola a urbano en el municipio de Texcoco, Estado de México”, *Espacio I+D, Innovación más desarrollo*, 5 (10), 2016, pp. 106-132.
- Suárez, Manuel y Javier Delgado, “La expansión”, *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 22, núm. 1, México, El Colegio de México, 2007, pp. 101-142.
- Toscana, Alejandra y Mayra Nieves, “Crecimiento urbano, desarrollo inmobiliario en Texcoco: dinámica metropolitana en México”, *PatryTer. Revista Latinoamericana e Caribenha de Geografía y Humanidades*, vol. 1, núm. 2, 2018, pp. 41-57.
- Wong-González, Pablo, “Ordenamiento ecológico y ordenamiento territorial: retos para la gestión del desarrollo regional sustentable en el siglo XXI”, *Estudios sociales*, 2009, 17(SPE), 2009, pp. 11-39.
- Zapata, Florencia, Vidal Rondán, *La investigación-acción participativa. Guía conceptual y metodológica del Instituto de Montaña*, Lima, Instituto de Montaña, 2016 <<http://mountain.pe/recursos/attachments/article/168/Investigacion-Accion-Participativa-IAP-Zapata-y-Rondan.pdf>>.

Los pueblos indígenas de México: dos poblaciones una misma identidad

Rodrigo Pimienta Lastra
José Joaquín Flores Félix

Introducción

En el presente capítulo hacemos un ejercicio con los datos censales para visualizar las dimensiones del proceso de identificación de la población indígena del país, la cual, desde su aparición, enmarcada por los lineamientos del neoliberalismo, ha delineado el camino para que otros pueblos, otros sujetos y otras minorías culturales, busquen un espacio desde las nuevas normas legales del modelo jurídico neoliberal, para lograr su reconocimiento constitucional.

Partiendo de un recuento histórico de las diferentes etapas por las que ha pasado esta población, llegamos a la época actual con el objetivo de hacer visibles algunas de sus características sociodemográficas a partir de diversos datos censales y de la Encuesta Censal de 2020. Para esto, el capítulo se divide en ocho apartados: Introducción; Antecedentes; Planteamiento del problema; Fuentes de información; El tiempo de los indios; Los sujetos, los escenarios y las demandas; Dos poblaciones una misma identidad –y dentro de éste: El territorio, Las estructuras por edad y sexo, La educación, El ingreso y La salud–; para terminar con algunas reflexiones, además de la bibliografía.

Antecedentes

Cuando se habla de la diversidad cultural que caracteriza el mundo social de hoy, y en particular a México, es común referirse a los sujetos que conforman dicha diversidad, se les identifica de forma general agrupando o bien asignándolos de manera automática a una u otra identidad, aplicando una tabla rasa.

Si hablan una lengua heredada de los antiguos pobladores que sufrieron la hecatombe de la conquista, si conservan hoy gobiernos y normas heredadas de los antiguos pobladores del territorio conquistado, si se reconocen como habitantes dentro de un territorio que ocupaban sus ancestros y si se reconocen como parte del pueblo indígena: son indígenas y forman parte de alguno de los 68 pueblos reconocidos.¹

Sin embargo, al introducirse de manera más específica a la complejidad de las identidades sobre las que se sustente dicha diversidad, nos encontramos que la amalgama cultural e histórica que los agrupa se solidifica de formas más complejas que la sola asignación de la identidad referencial.

En este sentido, el o los identificadores que le dan contenido a la identidad de mayor importancia, como construcción que emerge de las entrañas del proceso de constitución del sujeto y desde los cuales se construye la autorreferencia (conciencia de su ser identitario), si bien es cierto que parten de una relación directa de las circunstancias que producen al sujeto con identidad, el proceso categorial que instituye dicho proceso de la realidad en abstracción, se construye bajo determinadas condiciones que llevan a la reflexión.²

La reflexión de ese ser y estar es producto de una abstracción de la realidad, y no está visible de manera plena en el lugar donde las circunstancias construyen al sujeto con identidad. Es decir que la construcción identitaria es el resultado de una reflexión, de un ejercicio intelectual que, como proceso de abstracción de quienes son producto del proceso material, no está al alcance de la gran mayoría, eso porque no están en condiciones de hacerlo, pero sí es posible para un selecto grupo que por su ubicación en el proceso de creación de las condiciones materiales de reproducción es capaz de intelectualizar la cotidianidad del grupo categorizando y nombrándola realidad en vez de ocupar su energía creativa en procurarse los satisfactores para su supervivencia y reproducción.³

¹ OIT, “Convenio 169 de la OIT para pueblos indígenas y tribales en naciones independientes”, México, *Diario Oficial de la Federación*, 21 de enero de 1991.

² Hugo Zemelman, *Conocimiento y sujetos sociales*, Colmex, México, 1987.

³ Federico Engels, *El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado*, Fundación Federico Engels, España, 2006.

Podemos decir que a partir de datos censales se puede visualizar quiénes y cómo construyen una identidad, esto por parte de personas que, colocadas en un lugar distinto al de la mayoría, construyen identificadores con los que dan sentido a su existencia grupal.

A lo largo del recorrido de esta indagación se verá que no es lo mismo ser un indígena sumergido en las carencias del mundo rural para quienes ser indígena es una realidad cotidiana, que para aquellos que han tenido acceso a satisfactores de reproducción urbanos y medios culturales desde donde ser indígena es un proyecto cultural y por tanto político.⁴

Asimismo, observaremos cómo este proceso de categorización es producto de transformaciones en la vida cotidiana de las personas integrantes del grupo identitario que, por su acentuado impacto en la vida de las personas, condensan historia y diversas dimensiones de la realidad convirtiéndose en situaciones que revelan las relaciones lógicas que entrelazan y hacen compleja la comprensión del proceso constitutivo de los sujetos sociales. Por ello, tomamos como referente el espacio temporal que comprende la emisión de las leyes que evidencian la presencia de los pueblos indígenas en México como sujetos políticos (finales de la década de 1980), cuando inician las movilizaciones de los indígenas por su reconocimiento constitucional y se aprueba el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (1989), hasta el inicio del gobierno de Andrés Manuel López Obrador (2018) por el hecho de que en dicho gobierno se plantea una relación distinta con los pueblos indígenas. Situación que en su momento se tendrá que analizar.

Planteamiento del problema

Al explorar los datos de diversos censos nos encontramos que en el Censo de 1990 los grupos quinquenales de edad de la población indígena y sus totales se identifican de manera sencilla, situación que cambia radicalmente en el Censo de 2020, donde el grupo de edad de 0 a 2 años no aparece de forma explícita. Las preguntas de estos dos censos se encuentran en el Cuadro 1, en el que se puede observar que las tres primeras son similares, tanto en los censos como en las encuestas que se hicieron en ese momento, aunque a la Encuesta de 2020 se le agregaron dos preguntas.

⁴ José Joaquín Flores Félix, *La revuelta por la democracia, pueblos indios, política y poder en México*, UAM Xochimilco/El Atajo Ediciones, México, 1998.

Para el desarrollo inicial del presente escrito nos quedamos con la pregunta sobre el dominio de una lengua indígena, la cual se hace en los dos censos mencionados y en sus cuestionarios ampliados respectivos. En la segunda parte del trabajo utilizamos la pregunta anterior y la 43: *De acuerdo con su cultura, ¿se considera indígena?*, con la cual le damos sentido al subtítulo del trabajo: dos poblaciones una misma identidad (Inegi, 2022a).⁵

En el Censo de 2020 se reportan cinco preguntas en el cuestionario ampliado con diferentes resultados en el conteo de la población indígena. En las preguntas del cuestionario básico se reportan 7 364 645 personas, mientras que en el cuadro de hogares censados la población fue de 11 800 247;⁶ además, en la muestra censal la estimación es de 7 148 663.⁷ Las posibles anomalías podrían ser de la población del grupo de edad 0-2 años el cual se puede obtener por diferencia de los dos datos anteriores, pero al parecer la cifra se muestra muy alta si se compara con los datos de los censos anteriores, por tal motivo nuestro estudio se centra en los grupos de edad de 5 años y más.

Cuando en el Cuestionario ampliado de la Encuesta Censal se hace la pregunta: *De acuerdo con su cultura, ¿se considera indígena?*, la cifra de indígenas estimada de la población de tres años y más crece 3.2 veces respecto del primer dato dado, es decir, alcanza un valor de 23 229 560 personas, mientras que en las otras preguntas las estimaciones son de 7 148 828.⁸ Los datos que se muestran aquí invitan a buscar las múltiples explicaciones que se pueden hacer sobre la población indígena —o como dice Guillermo Bonfil Batalla, sobre el *México profundo*—, más allá de la sola interpretación de las preguntas.⁹

Sobre la base de lo antes expuesto, para mantener la consistencia en los datos en los censos de 1990 y 2000 se decidió reducir la descripción y el análisis de los datos tan sólo a la población de 5 años y más. Resumiendo, en este trabajo estudiamos, partiendo de algunos datos de los conteos de la población indígena de 1990, 2000, 2010 y centrándonos en los de 2020, las características sociodemográficas de la población indígena del país, buscando hacer algunos cortes a partir de las preguntas:

⁵ Inegi, Censo de Población y Vivienda 2020, Subsistema de Información Demográfica y Social, 2022a <<https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/#Documentacion>>, fecha de consulta: 11 de marzo de 2022.

⁶ Inegi, Tabulados básicos del Censo de Población y Vivienda 2020, 2020b <<https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/#Tabulados>>, fecha de consulta: 6 de febrero de 2022.

⁷ Inegi, Muestra Censal del Censo de Población y Vivienda 2020, 2020c <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/#Datos_abiertos>, fecha de consulta: 14 de febrero de 2022.

⁸ Cálculos propios a partir de Inegi, 2020c, *op. cit.*

⁹ Guillermo Bonfil, *México profundo. Una civilización negada*, México, SEP/CIESAS, 2000.

¿Habla alguna lengua indígena? y *¿De acuerdo con su cultura, ¿se considera indígena?*, tanto del Censo de Población y Vivienda de 2020 como de la Encuesta Censal del mismo año,¹⁰ con el fin de hacer algunas comparaciones entre estas poblaciones con el mismo referente étnico, y como hipótesis de trabajo, si muestran algunas características diferentes, más allá de las lenguas y su dominio.

Fuentes de información

Entre el 2 y el 27 de marzo de 2020, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía¹¹ realizó el Censo de Población y Vivienda 2020, fijando como fecha de referencia las 00:00 horas del 15 de marzo, junto con éste se realizó una encuesta, en la que se obtuvo una muestra probabilística de aproximadamente cuatro millones de viviendas, a las que se les aplicó un cuestionario ampliado, que se agregó a la cédula censal. Con el cuestionario ampliado se buscó indagar más sobre diferentes variables sociodemográficas de la población, las cuales no es posible abordar en el censo, con el fin de poder obtener información de un mayor número de variables relacionadas con la población.

La base de datos de la encuesta está integrada por tres archivos: *a)* vivienda, el cual incluye datos de identificación geográfica, características de la vivienda, número de residentes y hogares, además de la condición de migración internacional y el número de migrantes a nivel de hogar; *b)* personas, donde se incluyen además de la identificación geográfica, variables sobre parentesco, sexo, edad, lugar de nacimiento, derechohabencia, discapacidad, servicios de salud, lengua indígena, características educativas, religión, pertenencia étnica, estado civil, características económicas, lugar de trabajo, otros ingresos y fecundidad; y *c)* migrantes, en el que se tiene un registro por cada migrante internacional con su respectiva identificación geográfica.¹²

De estas bases de datos se trabajó el archivo de personas de donde se seleccionaron las variables siguientes, para describir y analizar a la población estudiada: ENT: estado de residencia, EDAD, SEXO, SER SALUD: adónde asiste cuando tiene problemas

¹⁰ Inegi, 2020a, 2020c, *op. cit.*

¹¹ Inegi, Síntesis metodológica y conceptual del Censo de Población y Vivienda 2020, 2021a <<https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/#Documentacion>>, fecha de consulta: 11 de marzo de 2022.

¹² Inegi, Diseño de la muestra censal del Censo de Población y Vivienda 2020, 2021b <<https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/#Documentacion>>, fecha de consulta: 11 de marzo de 2022.

de salud, HLENGUA: ¿habla alguna lengua indígena?, PERTE_INDIGENA: ¿se considera indígena?, ESCOLARI: último grado de escolaridad aprobado, ESCOACUM: escolaridad acumulada, INGTRMEN, cuánto gana en su trabajo y TAMLOC: tamaño de la localidad donde vive.¹³

Finalmente, para el proceso de los datos de las variables mencionadas se utilizó el paquete computacional SPSS versión 25.0¹⁴ para la obtención de cuadros e indicadores y Excel para la elaboración de cuadros y gráficas.

El tiempo de los indios

Cuando se habla de pueblos indígenas en México, hablamos de un sujeto social construido a lo largo de los tres siglos que duró la sociedad colonial en lo que actualmente es México y el resto de América Latina.¹⁵ Sin embargo, para efectos de poder hablar de las personas que habitaban el territorio y su evolución poblacional conquistado, partimos de afirmaciones como la de Todorov, cuando señala en su texto sobre la conquista de América, que a la llegada de los españoles había cerca de 80 millones de habitantes en las tierras que posteriormente se convirtieron en los territorios coloniales de España en América. También nos dice que después de unas cuantas décadas, dicha población se redujo a diez millones a causa de la violencia con que se realizó la misma conquista y los procesos de explotación, así como las enfermedades y hambrunas entre los pueblos subsumidos que precedieron dicho acto de conquista. Convirtiéndose esta situación en el holocausto más horrendo y desastroso que ha vivido la humanidad.¹⁶

Para el caso del territorio de lo que hoy se nombra Mesoamérica, W. Borah¹⁷ dice que al inicio de la conquista habitaban en el territorio cerca de 11 millones de residentes y que a la distancia de dos décadas sólo quedaban cuatro millones de habitantes originarios.

Años antes del inicio de la Independencia de México, en 1808, había una población calculada en 3 676 281 indígenas, constituyendo 60% del total; para 1885 la

¹³ Inegi, 2022c, *op. cit.*

¹⁴ SPSS, *IBM SPSS Statistics for Windows, Versión 25.0*, SIBM Corp., Armonk, NY. IBM Corp., 2017.

¹⁵ Flores Félix, *La revuelta por la democracia...*, *op. cit.*

¹⁶ Tzvetan Todorov, *La conquista de América, el problema del otro*, Siglo XXI Editores, México, 2010.

¹⁷ Borah, W. y S.F. Cook, "La despoblación en el México central en el siglo XVI", *Historia Mexicana*, 12(1), 1962, pp. 1-12 <<https://historiamexicana.colmex.mx/index.php/RHM/article/view/904>>.

cifra había logrado un ligero aumento a 3 970 234; sin embargo, en porcentajes dicha cantidad representaba 38% mostrando una baja considerable respecto al total de la población. De igual forma, para 1921, al final de la Revolución, dicha cifra estaba en 4 179 449, representando ya 29% del total de habitantes del territorio nacional.

Para principios del siglo XX, Andrés Molina Enríquez, en su clásico libro *Los grandes problemas nacionales*, agrupa a la población de las diversas comunidades indias en 721 lenguas –aunque según Luz María Valdez en el Censo de 1910 se reconocen 49 lenguas–,¹⁸ aparte de señalar la descomunal concentración de tierras en muy pocos propietarios, lo cual advierte un peligro para la estabilidad nacional porque dicha concentración de tierras es uno de los grandes problemas nacionales que dará pie a la gesta armada de la Revolución.¹⁹

Fue durante el gobierno de Álvaro Obregón que se empezó a considerar a los indígenas en las políticas educativas, con las misiones culturales y los internados indígenas, por ejemplo. Con el gobierno cardenista, los indígenas fueron incluidos en las políticas públicas cuando se legisló para crear el Departamento de Asuntos Indígenas. Se le reconoció el derecho a la tierra a la tribu Yaqui y se le dotó de una Constitución Política que les daba derecho como Nación Yaqui (debemos considerar que hasta 1991 se inicia el proceso de reconocimiento para el resto de la población indígena del país). Se intentó construir una organización de carácter nacional para agrupar a la mayoría de los miembros de las comunidades indígenas en un espacio corporativo como fue la Confederación Nacional de Pueblos Indios (CNPI).²⁰

De 1930 a 1990 se ejerce un cambio cualitativo trascendental, ya que se visualiza una disminución importante de quienes hablan una sola lengua; así, la población indígena monolingüe pasó de 53 a 16%, mientras que la bilingüe aumentó de 47 a 80 por ciento.²¹

Según la misma autora, de las 49 lenguas y dialectos que se registran en 1910, hay una tendencia a la disminución que se frena hasta 1950, donde se llegan a contar 28, para de ahí ascender hasta 92 en 1990.²² En la actualidad se reconoce la existencia de 68.

El Instituto Nacional Indigenista (INI) fue creado en 1948 y con ello el indigenismo se materializó en política pública. A partir de entonces la acción indigenista

¹⁸ Luz María Valdez, *Los indios en los censos de población*, UNAM, México, 1995, p. 39.

¹⁹ Andrés Molina Enríquez, *Los grandes problemas nacionales*, INEHRM, México, 2016.

²⁰ Sergio Sarmiento Silva, *La lucha indígena un reto a la ortodoxia*, Siglo XXI Editores, México, 1987.

²¹ Luz María Valdez, *Los indios en los censos...*, *op. cit.*, p. 30

²² *Ibid.*, p. 39.

será una constante como actividad de gobierno y se dará inicio a la construcción de la infraestructura para la atención de los indígenas en sus regiones. Con la construcción de los tres primeros Centros Coordinadores Indigenistas en 1963, en Pátzcuaro, Michoacán; en San Cristóbal de las Casas, Chiapas, y en Tlapa, Guerrero, no sin antes haber experimentado un plan piloto con los otomíes del Valle del Mezquital con el Patrimonio Indígena del Valle del Mezquital.

El fin de la década de 1960 marca también el término de una línea en la práctica indigenista, a causa de la gran cantidad de críticas y de señalamientos por la orientación ideológica que se convertía en práctica, de la acción indigenista del Estado, toda vez que la interpretación a modo del pensamiento de Lázaro Cárdenas acerca de incorporar a los indígenas a la Nación (convirtiéndolos en sujetos políticos) se tradujo en el indigenismo de incorporación, con el cual se pretendía mexicanizar al indio convirtiéndolo en un ciudadano más, es decir, mestizándolo como era el pensamiento de la época, lo anterior causó lo que dirigentes de los pueblos y estudiosos llamaron un etnocidio. Con la Declaración de Barbados en 1970, se realizan algunos cambios en la definición del indigenismo y, a partir de entonces, se le llamó indigenismo de participación, que además expresaba la orientación del nuevo gobierno de la República porque el cambio llevó a hacer ajustes en la administración del INI agregando un Consejo Consultivo en el que participarían destacados dirigentes indígenas de la época. Esta década marca el tránsito de un México rural a un México urbano en números poblacionales.

La década de 1970 muestra un crecimiento porcentual importante de la población indígena en el territorio nacional, mientras que el resto de la población crecía 3.3%, la indígena creció 5.2%.²³ En la primera mitad de esta década los cambios en la orientación de la acción del Estado hacia la población india serán notorios, se abren espacios para que los dirigentes opinen acerca de la acción indigenista. Asimismo, al igual que durante el sexenio de Lázaro Cárdenas, se intentará construir un organismo de masas propio para ellos y se editará de nuevo la creación del Consejo Nacional de Pueblos Indios (CNPI). Previa creación de Consejos Supremos en los territorios habitados por comunidades indígenas. El CNPI duró hasta 1979, fecha en que fue desmantelado por el gobierno de López Portillo.

La década de 1980 marca el resurgimiento de los indígenas como actores políticos y su búsqueda del reconocimiento por parte de la sociedad y el Estado. En este proceso incidieron, tanto la difícil situación que se vivía en las comunidades y

²³ *Ibid.*, p. 30.

regiones indígenas, como el contexto internacional de redefiniciones económicas y jurídicas. Con el cambio de gobierno también se modificó la orientación del indigenismo; a la llegada de José López Portillo a la Presidencia, el indigenismo se volvió etnodesarrollo. Acorde con el Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados de la Presidencia de la República (Coplamar), la política de Estado para los indígenas reconoció la validez y la viabilidad de algunos de los conocimientos ancestrales de las comunidades. Este gobierno es el último de los gobiernos del ciclo de la Revolución mexicana que hablará de soberanía alimentaria, su programa nacional, el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), se basaba en esa premisa.

En 1989, el Senado de la República aprobó el Convenio 169 de la OIT, sobre Pueblos indígenas y tribales en países independientes; que es una exhaustiva revisión del Convenio 107 sobre la Protección e integración de poblaciones indígenas y otras poblaciones tribales y semitribales en países independientes, de junio de 1957.

Por otra parte, en el ámbito local, el exceso de neoliberalismo aplicado al campo mexicano se materializó en una situación de crisis económica y violencia hacia la población indígena sin precedente, que privó la mayor parte de la década de 1980. A tal grado, el clima de inseguridad y violencia prevalecía que se le recomendó al gobierno de México por parte de los centros financieros internacionales que tomara cartas en el asunto a reserva de que, de no cumplir, no sería aceptado como parte de la cartera de clientes del Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y otros. La respuesta local fue la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), y de los diversos centros estatales casi a finales de la década.

Dentro del panorama actual, la primera vez que se escuchó un discurso orientado al reconocimiento de los pueblos indígenas en la Cámara de Diputados fue en 1977, por parte del diputado federal Margarito Ruiz, quien habló de los indígenas y sus derechos como pueblo.

La movilización dio inicio a finales de octubre de 1978, en la Ciudad de Matías Romero, Oaxaca, convocando a un Foro sobre los derechos humanos de los pueblos indígenas, se reunieron varios centenares de representantes de comunidades indígenas de todo el país, así como animadores de los derechos humanos y académicos, para discutir el problema de la violencia y las carencias de las comunidades indígenas. Uno de los resolutivos espaciales fue la creación de una comisión que asistiría a Ecuador, al Encuentro Campesino que convocaba la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (Conaie), para discutir y acordar las acciones tendientes a tomar una posición respecto de la convocatoria hecha por el gobierno de España para conmemorar el V Centenario del Encuentro de Dos Mundos.

Los sujetos, los escenarios y las demandas

En la década de 1990 se condensaron procesos y luchas sociales de los pueblos indígenas. Con las modificaciones legales a la Constitución y con las transformaciones económicas que se realizaron durante el sexenio, se precipitaron demandas y acciones de resistencia de los directamente afectados por el proyecto de Estado.

Con la Campaña 500 años de resistencia en marcha, los vínculos, las tareas y los compromisos entre pueblos y comunidades indígenas se volvieron una acción constante rumbo a la culminación prevista para el 12 de octubre de 1992. Al reunirse comunidades y pueblos que por siglos habían vivido distantes, las coincidencias y los proyectos de futuro se compaginaron y pasaron a formar parte de un proyecto de proyección nacional. Cabe mencionar que cuando se formalizó la Campaña, en 1989, quienes asumieron la responsabilidad de realizarla fueron trece personas las que signaron el compromiso; cuando ésta terminó fueron miles los que se comprometieron. Se formaron coordinaciones regionales de carácter estatal, como el Consejo Oaxaqueño, el Consejo Guerrerense, el Consejo Metropolitano, el Consejo Morenense, el Consejo Maya Peninsular, entre los más activos.²⁴

En el clímax de la Campaña se realizó, en 1991, la Reunión de Xejé, más conocida como Quetzaltenango, Guatemala, donde se congregaron miles de asistentes de todo el continente americano y de varias partes del mundo; los asistentes mencionaron que ha sido la reunión más grande de los pueblos indígenas, que ha congregado, tanto a dirigentes, autoridades, intelectuales, académicos, promotores, público en general, a lo largo de su historia. En dicha reunión se sumaron a la Campaña los miembros del pueblo negro y de los sectores urbanos populares, por lo que la Campaña agregó a su denominación ambos conceptos y se consolidó como la Campaña 500 años de resistencia indígena, negra y popular. Entre los resolutiveos más importantes destaca instar a la ONU para que emitiera la Declaratoria de los Derechos Universales de los Pueblos Indígenas, convocar a sus miembros para que asumieran una Década de los Pueblos Indígenas; asimismo, proponer a la indígena Rigoberta Menchú para que en 1992 se le otorgara el Premio Nobel de la Paz.

Desde el gobierno se intentó crear una instancia de organización indígena que hiciera contrapeso a la movilización animada por la Campaña, dicha organización sólo duró el día que fue creada y se llamó Consejo Indígena Permanente, similar a la instancia que se creó para los campesinos que se llamó Consejo Agrario Permanente (CAP).

²⁴ Flores Félix, *La revuelta por la democracia...*, op. cit.

Previo a las reformas agrarias que se realizarían en 1991, el gobierno de México, por medio del poder Legislativo, incluyó en el cuerpo de leyes que rigen la vida pública de la nación, el Convenio 169 de la OIT, con lo cual dicha norma internacional pasó a formar parte de las leyes nacionales. Asimismo, se modificó la Constitución incluyendo en el artículo Cuarto un agregado donde se reconoce la importancia de los pueblos indios para la nación.

Al mismo tiempo que el presidente Carlos Salinas de Gortari retaba a los campesinos para que firmaran y dieran su consentimiento a las modificaciones que estaba por realizar a la Constitución en materia agraria, tomando la frase de Emiliano Zapata cuando convocó a sus seguidores a firmar el Plan de Ayala diciéndoles: el que no tenga miedo que pase a firmar. Con esto se puso fin del Reparto Agrario, se modificó a la legislación ejidal, con lo cual se cambiaba la vida interna del ejido, principalmente la conducción y la toma de decisiones, se modificaba la tenencia de la tierra ya que realizaría un censo de parcelas ejidales para conocer las proporciones y usos de cada parcela con el propósito de transitar hacia lo que se dio en llamar el Dominio Pleno; se creó el Registro Agrario Nacional (RAN), y se instrumentó el Programa de Certificación de Parcelas Ejidales (Procede). También se creó la Procuraduría Agraria.²⁵

Al final de cuentas, ni los capitalistas se volcaron sobre el campo ni los ejidatarios se ilusionaron con convertir sus parcelas en mercancías, por lo que el campo y los campesinos siguieron igual legalmente, pero más empobrecidos. Se auguraba que el siguiente paso de las reformas salinistas en el campo sería sobre las tierras y la vida cotidiana de los pueblos indígenas. Lo que sí sucedió fue que los cambios realizados constituyeron el marco propicio para la irrupción de los capitales extranjeros en busca de los recursos naturales ubicados en los territorios de los pueblos indios. Fue el inicio de la llegada de los proyectos extractivos neoliberales, con su pernicioso y violenta presencia para las comunidades y sus territorios.

En este escenario la cotidianidad de las comunidades y los pueblos indígenas tuvo una transformación muy dinámica porque su centralidad como sujetos protagónicos les dio la capacidad de aparecer en el escenario nacional de la política.

Los rubros importantes de mencionar son los referentes a la salud, la educación, los gobiernos locales (principalmente el municipal), el empleo, la migración (tanto interna como internacional), la dinámica poblacional, las lenguas, así como la feminización del trabajo y la vida cotidiana.

²⁵ Ana de Ita, "Las reformas neoliberales en México", *El Cotidiano*, núm. 214, año 33, UAM, Unidad Azcapotzalco, México, marzo-abril de 2019.

Sin duda, el suceso relacionado con los pueblos indígenas que más impactó a la sociedad fue el levantamiento efectuado por los miembros de Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), el primero de enero de 1994, día señalado para que entrara en vigor el Tratado de Libre Comercio (TLC), pactado por los gobiernos de Estado Unidos, Canadá y México. Simbólicamente, las autoridades tradicionales de las comunidades, enclavadas en las cañadas de Ocosingo, Chiapas, escogieron este día para iniciar la respuesta al Tratado porque así mostraban la intención de resistir y, como lo señalaron: morirían luchando en vez de quedarse pasivos viendo cómo los intereses comerciales les quitaban la vida a las comunidades, los pueblos y sus territorios.

Aunque en un inicio el ideario que orientaba las acciones bélicas del EZLN se enmarcaba dentro de la tradición liberal de justicia, libertad e igualdad (*Primera Declaración de la Selva Lacandona*) de las sociedades liberales del siglo XX que reclamaban esas condiciones morales para los ciudadanos de los Estados nacionales, sin hacer referencia a los marcos morales.

Los Diálogos de San Andrés Sakamack'en de los Pobres marcan la conclusión de la etapa armada y el inicio de las negociaciones por parte de los indígenas alzados, junto con su cuerpo de asesores y con los representantes de gobierno. Para tal efecto se programó la realización de seis mesas de trabajo donde se irían desahogando los temas relativos a las demandas que dieron origen a la acción armada. Dicha negociación sólo alcanzó para los inicios de la primera mesa que sería la que pusiera las bases de la negociación: Mesa sobre Derechos y Cultura. Entre las bases de la negociación, uno de los componentes principales sería la definición del sujeto objeto de la misma, pero no hubo avances, ya que la postura de los negociadores del Estado fue, y sigue siendo, asumir al indígena como sujeto de atención, pero la intención de estos últimos era que se les reconociera como sujetos políticos al interior del Estado mexicano. La posición del Estado fue inamovible y sigue así desde entonces, por lo que la mesa no concluyó y las siguientes cinco no se realizaron.²⁶

Contrariamente a lo expresado de llegar al reconocimiento de los pueblos, el aparato de gobierno dio inicio el proceso de reconocimiento de manera unilateral elaborando y modificando leyes reglamentarias de la Constitución para incluir la versión Estatal del sujeto. En primer lugar, en ningún texto se asumió el concepto indio por considerarlo demasiado peligroso, en segundo lugar se asumió el concepto indígena como el adecuado para cumplir con la aplicación del derecho a las comunidades

²⁶ Pablo González Casanova, "El zapatismo y los derechos de los pueblos indígenas", *Revista del Osal*, Argentina, 2001.

y pueblos indios que habían reclamado el derecho al reconocimiento. En este sentido, lo que se hizo fue adoptar por la vía del hecho la concepción hegemónica de que el indio es un sujeto de atención al interior del Estado mexicano y no un sujeto político como lo demandaban y siguen demandando los directamente afectados.

Dos poblaciones una misma identidad

Una vez hecho el planteamiento de nuestro sujeto de estudio desde un enfoque histórico y cualitativo, ahora lo vamos a hacer a partir de algunos análisis y comparaciones cuantitativas desde el punto de vista estadístico, esto es, de sus características sociodemográficas en las dos poblaciones indígenas identificadas y que son una realidad presente del país. Por medio de los datos de la Encuesta intercensal de 2020, la hipótesis de trabajo que nos guía es establecer estadísticamente las diferencias entre ambos grupos, por encima de su identidad, como pueblo indio.

Como se observa en la Gráfica 1, se presenta el crecimiento de la población indígena identificada tradicionalmente en las fuentes de información oficiales y que tiene como principal lazo su lengua. Si observamos su crecimiento podemos decir que éste aumenta de manera muy conservadora en los últimos 30 años, a poco más del 1% anual; 14.4% entre 1990 y 2000, 10.8% entre 2000 y 2010 y 7.2% entre 2010 y 2020 (cálculos propios con datos del Inegi, 1990, 2000, 2010 y 2020).²⁷ Si observamos su presencia a nivel estatal podemos decir también que ha disminuido de manera considerable en los últimos 20 años, esto es entre 1990 y 2020, en los estados de mayor arraigo como Yucatán y Oaxaca, entre 20 y 11% respectivamente, de acuerdo con los datos de esos dos censos (Cuadro 2 y gráficas 2 y 3). Si observamos con atención las gráficas mencionadas podemos ver que de los primeros ocho estados con mayor presencia indígena siete pertenecen a la región sur-sureste del país y si fijamos la vista un poco más abajo, tomando los primeros once, ahí se encuentran los nueve que conforman esta zona.

El análisis del Cuadro 3 y la Gráfica 4 muestra que cuando se incluye la pregunta de identificación étnica, la población indígena aumenta considerablemente y los porcentajes mencionados anteriormente se acentúan a nivel estatal, Oaxaca y Yucatán muestran que más de la mitad de sus poblaciones son parte de los pueblos originarios

²⁷ Inegi, Censos Generales de Población y Vivienda: 1990, 2000 y 2010, muestra censal y tabulados básicos, Aguascalientes, México, 1990, 2000 y 2010 <<https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/#Documentacion>>, fecha de consulta: 11 de marzo de 2022.

de este país (69.2 y 65.3% respectivamente), seguidos por Campeche (47.7%), Hidalgo (36.7%), Chiapas (36.5%), Quintana Roo (33.7%), Puebla (33.2%) y Guerrero (33.1), con porcentajes que superan en una tercera parte o más a la población total del estado. Continuando con esto, podemos observar en el cuadro que a nivel estatal se tienen 22 452 163 indígenas a lo largo y ancho del país, es decir, 19.4% de la población total y de esta última cifra 76.1% se encuentran en los estados del centro y los de la región sur-sureste del país: Oaxaca (11.6%), México (11%), Veracruz (9%), Puebla (8.9%), Chiapa (8%), Yucatán (6.2%), Guerrero (4.7%), Hidalgo (4.6%), Ciudad de México 3.6%), Quintana Roo (2.5%), Tabasco (2.1%), Morelos (2.0%) y Campeche (1.8%). Si se consideran sólo los estados de la región sur-sureste, ahí se concentra 54.8% de los indígenas de esta nación. Estos son los datos que muestran lo invisible y lo visible de los pueblos originarios de este país a los que a veces se les ve y en la mayoría de los casos se les ignora, se les hace invisibles.

El territorio

La reconstitución de una relación humana con la tierra es uno de los argumentos más sólidos que ha dado pie a la transformación del proyecto y del discurso indígena toda vez que, al caer en la obsolescencia el proyecto productivista que sostenía las pautas del desarrollo nacional, el campo se dejó de mirar desde la óptica económica y dejó de ser un espacio de explotación, donde lo agrario marcaba la pauta, para pasar a ser el espacio de reproducción de sujetos rurales identificados por su cultura, su historia y su relación con la naturaleza; en este sentido, la tierra dejó de ser el espacio productivo para recuperar su contenido simbólico y religioso, pero sobre todo pasó a ser un algo más que espacio económico para ser un espacio de reproducción social concebido como el territorio.

En el Cuadro 4 se aprecia la disparidad de la distribución entre lo que podemos llamar el medio rural y el urbano, de la población de los dos grupos en los que hemos clasificado a los pueblos indios; los de habla indígena se encuentran principalmente en poblaciones de menos de 2 500 habitantes (60%) y de 2 500 a menos de 15 mil (20.6%), mientras que en los que no se habla lengua indígena están establecidos en su mayoría en poblaciones de 2 500 y menos de 15 mil habitantes (51.1%).

Las estructuras por edad y sexo

Aunque no se presentan los cálculos, las proporciones de hombres y mujeres son muy parecidas en ambas poblaciones, 48.6% de hombres y 51.4% de mujeres en hablantes de lengua indígena y 48.5 y 51.5 en no hablantes de lengua indígena, situación que difiere de manera importante cuando se observan las gráficas 5 y 6 de las pirámides por edad y sexo de estas poblaciones. Los datos nos muestran diferencias importantes en las bases de las pirámides; mientras que los hablantes de lengua indígena presentan una pirámide angosta en los primeros tres grupos de edad, la de no hablantes de lengua indígena muestra una pirámide amplia en estos mismos grupos. En esta parte consideramos que debíamos cruzar variables como residencia urbano-rural, tasas de fecundidad y tasas de mortalidad infantil entre otras para ampliar la explicación sobre estas tendencias.

Por otro lado, en los grupos de edad de la cúspide de la pirámide se puede apreciar algo diferente a lo expuesto, ahora la población que habla lengua indígena muestra proporciones mayores en las edades avanzadas respecto de los no hablantes, situación que podría encontrar alguna explicación si se exploran diferentes aspectos de la variable migración; por ejemplo, migración de retorno. Finalmente, el estudio de los grupos intermedios se los dejamos al lector, donde también se pueden visualizar sugerencias importantes.

La educación

Los profesores rurales, y en particular los indígenas, han desempeñado un papel sumamente importante en el mantenimiento y la difusión de la cultura de los pueblos indios, así como en la defensa de sus derechos. Es por ello que muchos de los dirigentes provienen de ese gremio. En este sentido, uno de los rubros que han propiciado debates, movilizaciones, negociaciones e incluso cambios administrativos tiene que ver con los métodos de la educación indígena.

Con el derrumbe de la identidad nacional única basada en el mestizaje y la aparición de la diversidad de identidades, pero sobre todo con el reconocimiento de las culturas populares, así como con la cada vez mayor aceptación de otras formas de educación, en particular de la educación popular, se validaron las críticas a los métodos pedagógicos que negaban la importancia de las lenguas maternas y se dio paso a nuevas metodologías y técnicas pedagógicas; de la castellanización se pasó a la educación bilingüe, después a la bicultural, para llegar a la idea de que la base de

una educación es la cultura cotidiana y por ello el paso sería la educación intercultural. Método que de la educación básica saltó al bachillerato con las preparatorias biculturales y posteriormente a la educación superior con las universidades indígenas que rápidamente se convirtieron en universidades interculturales y que hoy buscan nuevos derroteros en la comunidad sin dejar de lado el eje de la diversidad cultural.

Consustancialmente, las luchas por los derechos del gremio magisterial han tenido en los profesores indígenas un protagonista sumamente importante. El surgimiento de una fracción disidente al interior del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), tuvo grandes movilizaciones durante la década de 1980, en las secciones donde los profesores indígenas son mayoría, como la Sección 7 de Chiapas, la 22 de Oaxaca, y en la Montaña de Guerrero, por mencionar algunas.

Actualmente, los datos sobre los niveles de educación de los indígenas en general no son muy alentadores, y como era de esperarse, los mayores rezagos se encuentran en la población hablante de lengua indígena. Tomando en cuenta que la población estudiada es la de 5 años y más, en el Cuadro 5 podemos ver que en esta población 20% no asiste o no ha asistido a la escuela, mientras que 43% sólo tiene estudios de primaria. En contraste, los hablantes de lengua indígena muestran 9% para el primer caso y 32.6% en el segundo. En el mismo cuadro se observa que en el primer grupo mencionado tan sólo 14.5% estudió preparatoria o algún grado superior, mientras que en los no hablantes esta cifra sube al 30.9 por ciento.

El ingreso

Pasando al análisis de los niveles de ingreso (Cuadro 6), la historia se repite en ambos grupos entre las personas que reciben algún tipo de ingreso, aunque resalta la categoría No especificado o No aplica en esta variable, 57.9 y 55.1% respectivamente en cada grupo. Una posible explicación de esto sería que estas personas realizan labores de algún tipo sin remuneración en el entorno familiar, como el apoyo en unidades de producción propias en labores del campo o en este mismo tipo de actividad, pero en el cual sólo un miembro de la familia recibe algún salario. En cuanto a los que reciben ingresos, en ambas poblaciones se nota la pauperización de éstos. En el caso de los hablantes de lengua indígena, un poco más de la tercera (32.4%) recibe menos de 1.5 salarios mínimos mensuales (\$5 544.90); y dentro de éstos, 16.1% menos de medio salario mínimo (\$1 848.30). En los no hablantes, 33.2% recibe menos de dos salarios mínimos (\$7 393.20); y dentro de éstos, 15.5% menos de uno (\$3 696.60).

La salud

Un punto de partida para visualizar la forma como se ha desarrollado el rubro de salud en las comunidades y pueblos indígenas es regresar a la década de 1970, ya que durante el sexenio de José López Portillo, con el Coplamar, en el ámbito de la salud fue importante el reconocimiento que se hizo a los conocimientos terapéuticos de los sabios y médicos tradicionales, de ahí se dio paso a la conformación de organizaciones de médicos tradicionales en las regiones indígenas del país. Pero con el paso del tiempo la situación dio un giro dramático, al surgir oposición a dicho reconocimiento; el caso de los médicos tradicionales de Chiapas marca la tónica de la disputa que se dio y se sigue dando en torno a la validez de las prácticas terapéuticas en las comunidades indias, cuando entre 1991-1992 se trató de legislar en torno a la medicina tradicional y el rechazo de los organismos de los médicos alópatas fue furioso e impregnado de racismo, más que de argumentos sólidos respecto del proceso salud-enfermedad.

En cuanto a la salud de la población indígena en el marco de la medicina moderna, se tiene que ambos grupos acuden en su mayoría a centros de salud, hospitales de la Secretaría de Salud, Seguro Popular o instituciones de salud del estado. En el primer caso, 56.9%; y en el segundo, 38.1%; le siguen en orden de importancia el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), 12.4 y 24.6% respectivamente; consultorios privados 10.5 y 15.4%; y consultorios de farmacias 8.1 y 11.8%. Con base en estos datos podemos establecer que ambos grupos poblacionales recurren a los servicios de salud de las diversas instituciones públicas del país (Cuadro 7). En este rubro desafortunadamente no hay información sobre la atención de la salud en medicina tradicional.

Reflexiones finales

En la búsqueda de realizar el sueño del capitalismo, de convertir en mercancía todos los ámbitos de lo tangible e intangible, el neoliberalismo rompió con muchos de los logros en materia de derechos de las mayorías explotadas e introdujo a la esfera de la circulación de mercancías muchos de los espacios sociales que durante siglos habían estado al margen de la mercantilización; asimismo, se modificaron las leyes para garantizar aún más la hegemonía del capital sobre el bienestar de la sociedad, llevando a la humanidad y a la naturaleza a situaciones de explotación y precariedad que se creían ya rebasadas.

Para lograr su cometido, uno de los cambios más radiales se realizó en el ámbito del derecho social y laboral para liberar a la fuerza de trabajo de las ataduras legales que impedían su explotación, desmantelando los grandes sujetos corporativos que incluso sirvieron de soporte al Estado benefactor. Para el caso de México, se destruyeron las grandes centrales organizativas que corporativizaban, tanto a trabajadores, como fue el caso de la Confederación de Trabajadores de México (CTM), como a campesinos (Confederación Nacional Campesina, CNC), dando pie a una diáspora de quienes se aglutinaban dentro de dichas organizaciones de masas. Como desde la lógica del neoliberalismo se privilegió el ámbito de lo legal sobre la legitimidad, la diáspora se realizó buscando la satisfacción de las necesidades a partir del nuevo entramado legal que, como en los inicios del capitalismo, busca la explotación en lo individual de las personas, abriendo la posibilidad de que la diversidad y la identidad se filtraran, configurando una ruta para buscar el reconocimiento de derechos de diversidad cultural. Posibilitando que los explotados, los excluidos o los marginados se agruparan sobre la base de identidades, que en las circunstancias anteriores fueron negadas o bien subsumidas en la lógica dominante de la dinámica del sujeto corporativo.

Por lo anterior, la manifestación de la diversidad social actual camina temporalmente con el ritmo de la dinámica de las políticas neoliberales. Este es el caso de los pueblos indígenas de México, que marcan la pauta de la manifestación de la diversidad social, de ahí que en el presente texto el periodo que tomamos parte de la puesta en vigencia del entramado legal actual para los pueblos indígenas y concluye con el inicio del presente periodo presidencial.

De igual forma, al analizar los datos se observa que quienes han tenido la capacidad de intelectualizar sus circunstancias para convertirlas en argumento de su identidad han sido quienes cuentan con una situación, en su proceso de reproducción, que les ha permitido categorizar su realidad y convertirla en su explicación identitaria.

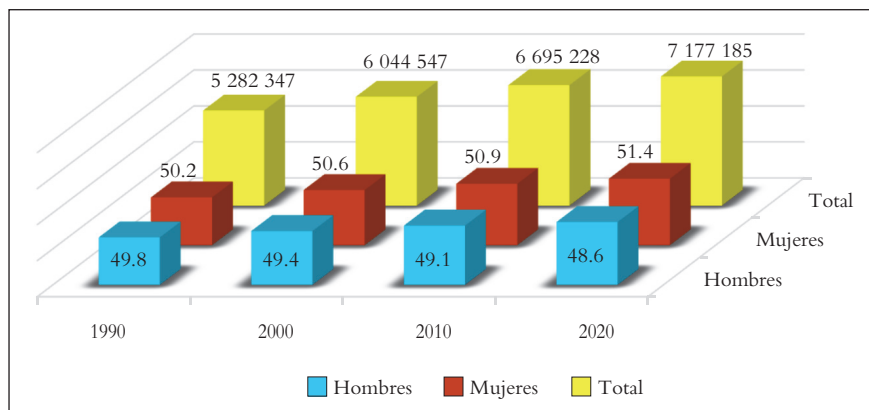
Apéndice de cuadros y gráficas

Cuadro 1. Preguntas del cuestionario básico de la muestra censal

1990	
CUESTIONARIO BÁSICO	CUESTIONARIO AMPLIADO
6. ¿Esta persona habla alguna lengua indígena?	30. Habla lengua indígena
¿Qué lengua indígena habla?	31. Clave de lengua indígena
¿Habla también español?	32. Habla español
2020	
CUESTIONARIO BÁSICO	CUESTIONARIO AMPLIADO
6. ¿Habla algún dialecto o lengua indígena?	39. ¿Habla algún dialecto o lengua indígena?
7. ¿Qué dialecto o lengua indígena habla?	40. ¿Qué dialecto o lengua indígena habla?
8. ¿Habla también español?	41. ¿Habla también español?
	42. ¿Entiende algún dialecto o lengua indígena?
	43. De acuerdo con su cultura, ¿se considera indígena?

Fuente: Inegi, cuestionarios básico y ampliado del Censo de Población y Vivienda 1990 y 2020.

Gráfica 1. Población indígena de 5 años y más por sexo



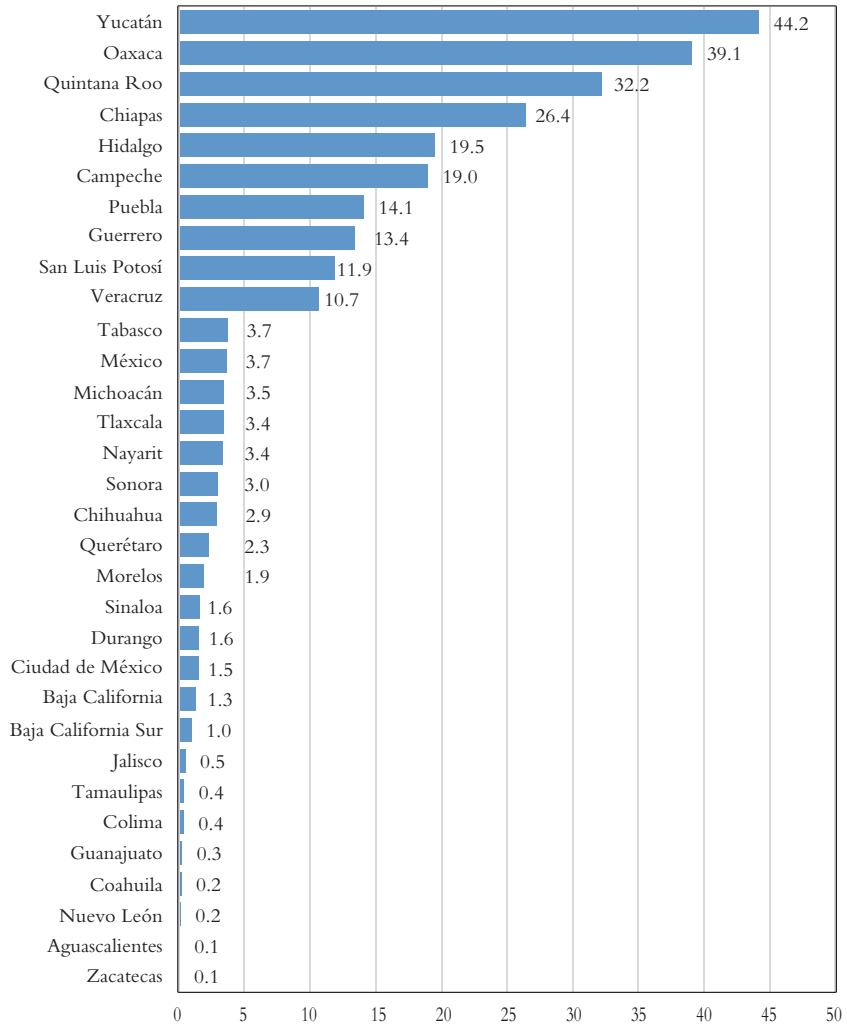
Fuente: cálculos propios con datos del Inegi, Censos de Población y Vivienda 1990, 2000, 2010 y 2020.

Cuadro 2. Población total e indígena de 5 años y más por estado en 1990 y 2020

ESTADO	POBLACIÓN EN 1990				POBLACIÓN EN 2020			
	TOTAL DEL ESTADO	TOTAL INDÍGENAS	% RESPECTO AL TOTAL INDÍGENA	% RESPECTO AL ESTADO	TOTAL DEL ESTADO	TOTAL INDÍGENAS	% RESPECTO AL TOTAL INDÍGENA	% RESPECTO AL ESTADO
Aguascalientes	619 401	599	0.01	0.1	1 299 669	2 508	0.03	0.2
Baja California	1 425 801	18 177	0.34	1.3	3 494 500	48 638	0.68	1.4
Baja California Sur	275 985	2 749	0.05	1.0	732 150	13 495	0.19	1.8
Campeche	456 452	86 676	1.64	19.0	845 134	91 020	1.27	10.8
Coahuila de Zaragoza	1 730 829	3 821	0.07	0.2	2 860 700	5 481	0.08	0.2
Colima	371 876	1 481	0.03	0.4	677 122	5 109	0.07	0.8
Chiapas	2 710 283	716 012	13.55	26.4	4 941 832	1 387 295	19.33	28.1
Chihuahua	2 118 557	61 504	1.16	2.9	3 442 944	106 093	1.48	3.1
Ciudad de México	7 373 239	111 552	2.11	1.5	8 720 414	124 540	1.74	1.4
Durango	1 169 332	18 125	0.34	1.6	1 661 875	44 242	0.62	2.7
Guanajuato	3 396 283	8 966	0.17	0.3	5 616 039	13 828	0.19	0.2
Guerrero	2 228 077	298 532	5.65	13.4	3 190 810	495 585	6.91	15.5
Hidalgo	1 628 542	317 838	6.02	19.5	2 841 446	356 950	4.97	12.6
Jalisco	4 584 728	24 914	0.47	0.5	7 626 117	65 021	0.91	0.9
México	8 563 538	312 595	5.92	3.7	15 707 805	415 450	5.79	2.6
Michoacán de Ocampo	3 037 340	105 578	2.00	3.5	4 315 479	150 180	2.09	3.5
Morelos	1 048 065	19 940	0.38	1.9	1 825 133	37 569	0.52	2.1
Nayarit	711 691	24 157	0.46	3.4	1 130 687	66 001	0.92	5.8
Nuevo León	2 750 624	4 852	0.09	0.2	5 311 401	77 618	1.08	1.5
Oaxaca	2 602 479	1 018 106	19.27	39.1	3 762 907	1 193 229	16.63	31.7
Puebla	3 565 924	503 277	9.53	14.1	5 998 828	604 471	8.42	10.1
Querétaro	898 199	20 392	0.39	2.3	2 173 750	31 086	0.43	1.4
Quintana Roo	412 868	133 081	2.52	32.2	1 689 232	203 317	2.83	12.0
San Luis Potosí	1 723 605	204 328	3.87	11.9	2 589 382	226 476	3.16	8.7
Sinaloa	1 923 515	31 390	0.59	1.6	2 788 482	34 935	0.49	1.3
Sonora	1 596 063	47 913	0.91	3.0	2 723 770	62 070	0.86	2.3
Tabasco	1 288 222	47 967	0.91	3.7	2 194 845	89 525	1.25	4.1
Tamaulipas	1 974 755	8 509	0.16	0.4	3 250 741	22 605	0.31	0.7
Tlaxcala	662 426	22 783	0.43	3.4	1 211 592	26 980	0.38	2.2
Veracruz de I. L.	5 424 172	580 386	10.99	10.7	7 458 856	650 507	9.06	8.7
Yucatán	1 188 433	525 264	9.94	44.2	2 141 096	520 580	7.25	24.3
Zacatecas	1 100 898	883	0.02	0.1	1 468 535	4 781	0.07	0.3
	70 562 202	5 282 347	100.00		115 693 273	7 177 185	100.00	

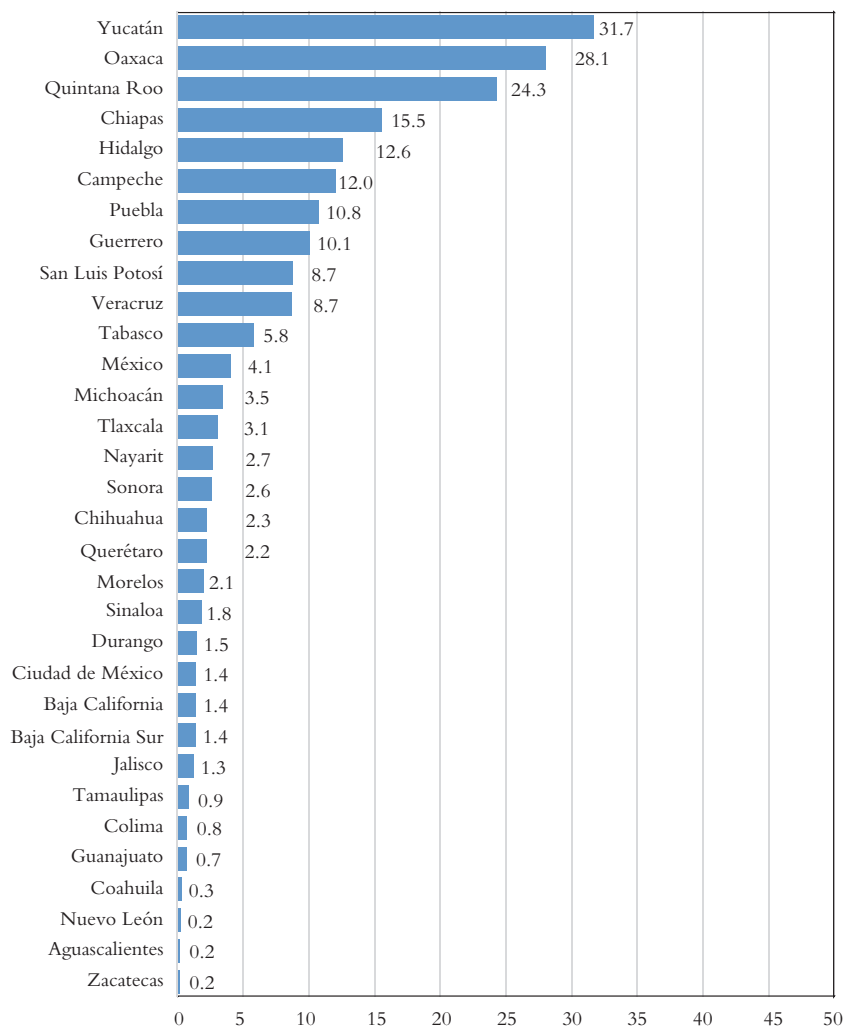
Fuente: cálculos propios con datos del Inegi, Censos de Población y Vivienda 1990 y 2020.

Gráfica 2. Porcentaje de población indígena por estado de 5 años y más, 1990



Fuente: Cuadro 2.

Gráfica 3. Porcentaje de población indígena por estado de 5 años y más, 2020



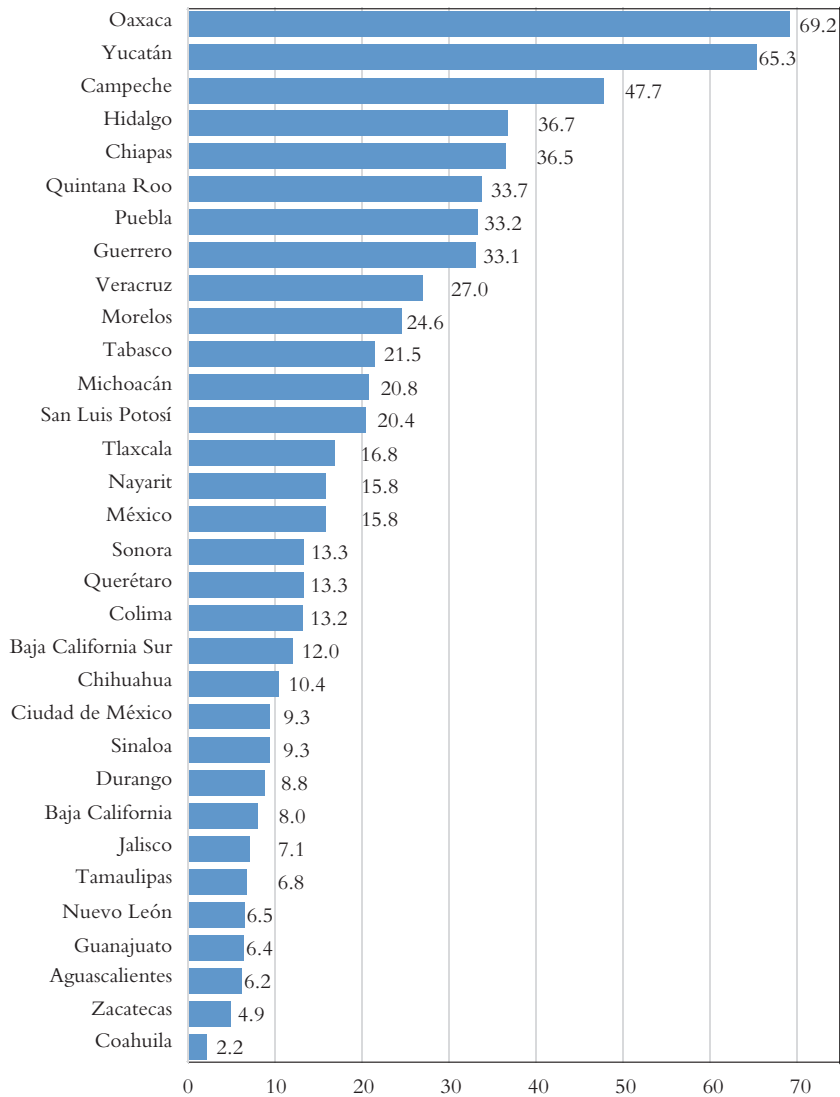
Fuente: Cuadro 2.

Cuadro 3. Población indígena de 5 años y más por estado en 2020

ESTADO	TOTAL DEL ESTADO	TOTAL INDÍGENAS	% RESPECTO AL TOTAL INDÍGENA	% RESPECTO AL ESTADO
Aguascalientes	1 299 669	80 334	0.36	6.2
Baja California	3 494 500	278 752	1.24	8.0
Baja California Sur	732 150	87 689	0.39	12.0
Campeche	845 134	403 400	1.80	47.7
Coahuila de Zaragoza	2 860 700	61 793	0.28	2.2
Colima	677 122	89 505	0.40	13.2
Chiapas	4 941 832	1 805 460	8.04	36.5
Chihuahua	3 442 944	359 575	1.60	10.4
Ciudad de México	8 720 414	812 850	3.62	9.3
Durango	1 661 875	145 999	0.65	8.8
Guanajuato	5 616 039	359 862	1.60	6.4
Guerrero	3 190 810	1 056 567	4.71	33.1
Hidalgo	2 841 446	1 041 918	4.64	36.7
Jalisco	7 626 117	541 895	2.41	7.1
México	15 707 805	2 479 973	11.05	15.8
Michoacán de Ocampo	4 315 479	895 800	3.99	20.8
Morelos	1 825 133	448 355	2.00	24.6
Nayarit	1 130 687	178 822	0.80	15.8
Nuevo León	5 311 401	343 475	1.53	6.5
Oaxaca	3 762 907	2 602 060	11.59	69.2
Puebla	5 998 828	1 994 402	8.88	33.2
Querétaro	2 173 750	288 124	1.28	13.3
Quintana Roo	1 689 232	569 670	2.54	33.7
San Luis Potosí	2 589 382	528 238	2.35	20.4
Sinaloa	2 788 482	259 578	1.16	9.3
Sonora	2 723 770	362 287	1.61	13.3
Tabasco	2 194 845	470 938	2.10	21.5
Tamaulipas	3 250 741	219 826	0.98	6.8
Tlaxcala	1 211 592	203 893	0.91	16.8
Veracruz de I. Ll.	7 458 856	2 010 267	8.95	27.0
Yucatán	2 141 096	1 398 782	6.23	65.3
Zacatecas	1 468 535	72 074	0.32	4.9
	115 693 273	22 452 163	100.00	

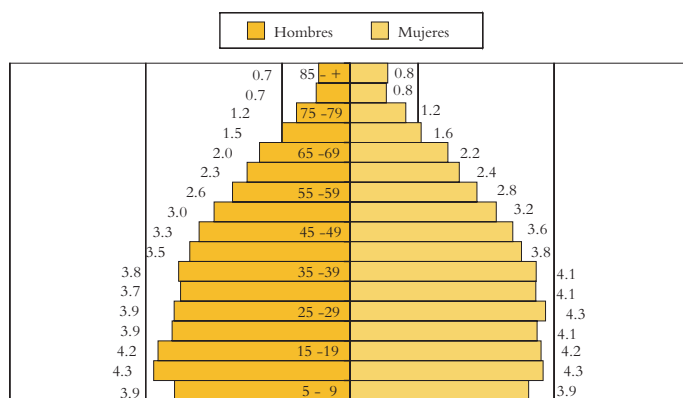
Fuente: cálculos propios con datos del Inegi, Censo de Población y Vivienda y de la muestra censal de 2020.

Gráfica 4. Porcentaje de población que se identifica como indígena de 5 años y más por estado, 2020



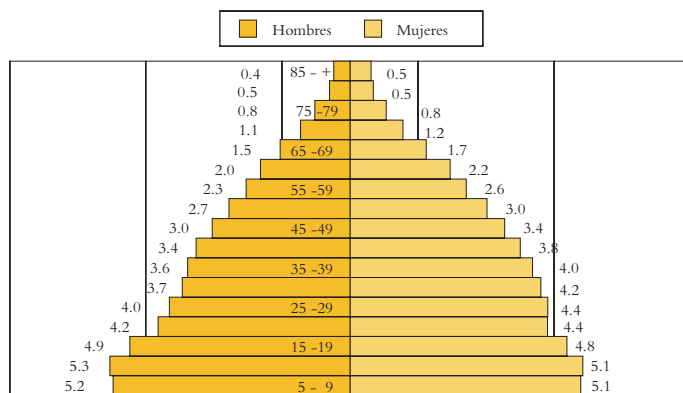
Fuente: Cuadro 3.

Cuadro 5. Pirámide de edades de población indígena que habla su lengua, 2020 (porcentajes)



Fuente: cálculos propios con datos del Inegi, Censos de Población y Vivienda 2020.

Cuadro 6. Pirámide de edades de población indígena que no habla su lengua, 2020 (porcentajes)



Fuente: cálculos propios con datos del Inegi, Censos de Población y Vivienda 2020.

Cuadro 4. Distribución de la población que habla lengua indígena y que no la habla por tamaño de localidad, 2020

TAMAÑO DE LOCALIDAD	HABLA LENGUA INDÍGENA			NO HABLA LENGUA INDÍGENA		
	TOTAL	PORCIENTO	PORCENTAJE ACUMULADO	TOTAL	PORCIENTO	PORCENTAJE ACUMULADO
Menos de 2 500 habitantes	4 176 663	60.0	60.0	4 558 817	29.4	29.4
De 2 500 a 14 999 habitantes	1 437 170	20.6	80.6	3 348 635	21.6	51.1
De 15 000 a 49 999 habitantes	367 391	5.3	85.9	1 814 180	11.7	62.8
De 50 000 a 99 999 habitantes	166 962	2.4	88.3	747 515	4.8	67.6
100 000 y más habitantes	816 622	11.7	100.0	5 015 913	32.4	100.0
Total	6 964 808	100.0		15 485 060	100.0	

Fuente: cálculos propios con datos de la muestra censal del Censo de Población y Vivienda 2020.

Cuadro 5. Escolaridad acumulada de la población indígena de 5 años y más

ESCOLARIDAD	HABLA UNA LENGUA INDÍGENA			NO HABLA UNA LENGUA INDÍGENA		
	TOTAL	PORCENTAJE	% ACUMULADO	TOTAL	PORCENTAJE	% ACUMULADO
Ninguno	1 395 679	20.0	20.0	1 386 485	9.0	9.0
Primaria	2 997 359	43.0	63.1	5 046 609	32.6	41.5
Secundaria	1 550 696	22.3	85.3	4 243 229	27.4	68.9
Preparatoria	718 908	10.3	95.7	2 846 849	18.4	87.3
Licenciatura o más	294 021	4.2	99.9	1 935 997	12.5	99.8
NE/No aplica	8 145	0.1	100.0	25 891	0.2	100.0
Total	6 964 808	100.0		15 485 060	100.0	

Fuente: cálculos propios con datos de la muestra censal del Censo de Población y Vivienda 2020.

Cuadro 6. Ingreso en múltiplos del salario mínimo de 2020 de la población indígena de 10 años y más

NIVELES DEL SALARIO MÍNIMO DE 2020	HABLA UNA LENGUA INDÍGENA			NO HABLA UNA LENGUA INDÍGENA		
	TOTAL	PORCENTAJE	% ACUMULADO	TOTAL	PORCENTAJE	% ACUMULADO
de 0.0 a Menos de 0.5	1 120 596	16.1	16.1	1 173 947	7.6	7.6
de 0.5 a menos de 1.0	614 563	8.8	24.9	1 224 464	7.9	15.5
de 1.0 a menos de 1.5	518 787	7.4	32.4	1 621 599	10.5	26.0
de 1.5 a menos de 2.0	309 671	4.4	36.8	1 125 136	7.3	33.2
de 2.0 a menos de 2.5	186 096	2.7	39.5	727 529	4.7	37.9

NIVELES DEL SALARIO MÍNIMO DE 2020	HABLA UNA LENGUA INDÍGENA			NO HABLA UNA LENGUA INDÍGENA		
	TOTAL	PORCENTAJE	%	TOTAL	PORCENTAJE	%
			ACUMULADO			ACUMULADO
de 2.5 a Menos de 3.0	78 892	1.1	40.6	360 640	2.3	40.3
de 3.0 a menos de 3.5	43 736	0.6	41.2	233 046	1.5	41.8
de 3.5 a menos de 4.0	9 802	0.1	41.4	64 948	0.4	42.2
de 4.0 a Menos de 4.5	15 938	0.2	41.6	113 619	0.7	42.9
de 4.5 a Menos de 5.0	8 316	0.1	41.7	64 633	0.4	43.3
de 5.0 y más	29 190	0.4	42.1	249 079	1.6	44.9
NE/No aplica	4 029 221	57.9	100.0	8 526 420	55.1	100.0
Total	6 964 808	42.1		15 485 060	100.0	

Fuente: cálculos propios con datos de la muestra censal del Censo de Población y Vivienda 2020.

* Los ingresos que se reportan son a partir de los 12 años; el salario mínimo de 2020 era de \$3 696.60.

** Véase que 57.9% no reportó ingresos en el primer caso y 55.1% en el segundo.

Cuadro 7. Servicio de salud a los que acude la población indígena de 5 años y más

INSTITUCIÓN A LA QUE ASISTE	HABLAN UNA LENGUA INDÍGENA		SE IDENTIFICAN CON SU CULTURA	
	TOTAL	PORCIENTO	TOTAL	PORCIENTO
IMSS	865 037	12.4	3 805 591	24.6
ISSSTE	134 080	1.9	643 582	4.2
ISSSTE estatal	14 656	0.2	122 302	0.8
Pemex, Defensa o Marina	27 506	0.4	147 398	1.0
Cent. Salud, Hospital SSA, Seg. Popular, Inst. Salud Bien.	3 964 962	56.9	5 900 012	38.1
IMSS-Prospera o IMSS-Bienestar	363 942	5.2	238 448	1.5
Consultorio, clínica u hospital privado	729 965	10.5	2 383 862	15.4
Consultorio de farmacia	563 151	8.1	1 834 951	11.8
Otro lugar	87 752	1.3	145 827	0.9
No se atiende	213 078	3.1	261 295	1.7
No especificado	679	0.0	1 792	0.0
Total	6 964 808	100.0	15 485 060	100.0

Fuente: cálculos propios con datos de la muestra censal del Censo de Población y Vivienda 2020.

Bibliografía

- Bonfil, Guillermo, *México profundo. Una civilización negada*, México, SEP/CIESAS, 2000.
- Borah, W. y S.F. Cook, “La despoblación en el México central en el siglo XVI”, *Historia mexicana*, México, Colmex, 1962 <<https://historiamexicana.colmex.mx/index.php/RHM/article/view/904>>.
- De Ita, Ana, “Las reformas neoliberales en México”, *El Cotidiano*, núm. 214, México, UAM-Azcapotzalco, 2019.
- Engels, Federico, *El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado*, España, Fundación Federico Engels, 2006.
- Flores Félix, José Joaquín, *La revuelta por la democracia, Pueblos indios, política y poder en México*, México, UAM-Xochimilco/El Atajo Ediciones, 1998.
- González Casanova, Pablo, “El zapatismo y los derechos de los pueblos indígenas”, *Revista del Osal*, Argentina, 2011.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), Censo de Población y Vivienda 2020, Subsistema de Información Demográfica y Social, 2022 <<https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/#Documentacion>>.
- , Censos Generales de Población y Vivienda: 1990, 2000 y 2010. Muestra censal y tabulados básicos <<https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/#Documentacion>>.
- , Muestra Censal del Censo de Población y Vivienda 2020 <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/#Datos_abiertos>.
- , Síntesis metodológica y conceptual del Censo de Población y Vivienda 2020, 2021 <<https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/#Documentacion>>.
- , Tabulados básicos del Censo de Población y Vivienda 2020 <<https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/#Tabulados>>.
- , Diseño de la muestra censal del Censo de Población y Vivienda 2020, 2021 <<https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/#Documentacion>>.
- Molina Enríquez, Andrés, *Los grandes problemas nacionales*, México, INEHRM, 2016.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT), “Convenio 169 de la OIT para Pueblos indígenas y Tribales en Naciones Independientes”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 21 de enero de 1991.
- Sarmiento Silva, Sergio, *La lucha indígena: un reto a la ortodoxia*, México Siglo XXI Editores, 1987.
- Todorov, Tzvetan, *La conquista de América, el problema del otro*, México, Siglo XXI Editores, 2010.
- Valdez, Luz María, *Los indios en los censos de población*, México, UNAM, 1995.
- Zemelman, Hugo, *Conocimiento y sujetos sociales*, México, Colmex, 1987.

La distribución de la población de migrantes internos permanentes en México, 2020

Rodrigo Pimienta Lastra

Introducción

Las migraciones son tan antiguas como la propia humanidad y en México este principio se ha mantenido vigente desde épocas muy remotas. Aunque en algunas publicaciones se llega a decir que el fenómeno migratorio interno del país ha perdido vigencia, en este trabajo se mantiene la tesis de que esto no es del todo cierto. En las exploraciones que he realizado con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) de las últimas tres décadas, se muestra que dentro de la dinámica demográfica del país el fenómeno migratorio aún es vigente no sólo en el ámbito estatal sino en lo referente a diversas zonas que conforman el país.

En este trabajo, como parte de un estudio mucho más amplio dentro de mi línea de investigación, se muestra el comportamiento del fenómeno migratorio nacional a partir de un análisis descriptivo de cuadros, gráfica e indicadores de su volumen utilizando algunas de sus variables que se consideran importantes para su estudio, cruzando éstas con otras dos: las estructuras por edad y sexo de la población y su distribución por tamaño de localidad.

Planteamiento del problema

En el país se tienen los elementos necesarios para estudiar la migración, ya que esta temática se puede abordar tanto en el ámbito nacional como internacional. En este último, México comparte dos fronteras, una en el norte y otra en el sur, por lo que se convierte en un mosaico que ilustra muy bien las diferentes facetas que presenta la migración internacional. En el contexto nacional, las grandes desigualdades entre los estados del norte y los del sur, incluyendo los del centro, presentan de igual manera diversas aristas para estudiar el problema.

En 2010 había una población de poco más de 30 millones de personas de origen mexicano en Estados Unidos, es decir, uno de cada cuatro mexicanos vivía en ese país. En México, poco más de 20 millones de personas viven de manera permanente en un estado diferente al de su nacimiento, es decir, uno de cada cuatro. Esto, sin duda, altera no sólo la dinámica demográfica de la nación sino su distribución espacial, situación que ha quedado más que documentada en los diversos estudios realizados sobre las corrientes migratorias que se dan del campo a las grandes ciudades y en las últimas décadas a sus zonas metropolitanas.

En nuestro país, en el año 2000, el Censo de población y vivienda realizado por el Inegi reportó 17 791 208 migrantes permanentes internos a nivel estatal, para el 2010 esta cifra subió en términos absolutos a 20 450 995 personas, lo que significa que en ese periodo 2 659 787 personas salieron de sus estados de nacimiento a establecerse de manera permanente en otro. En 2020 en términos absolutos esta cifra llegó a los 21 611 963 de personas. En esta ocasión el monto de los nuevos migrantes creció en tan sólo 1 160 968 personas.¹

Si bien en los últimos 10 años la migración interna se redujo, con las obras del actual gobierno su dinámica se va a reactivar no sólo en el ámbito nacional sino también en el internacional; en el primer caso en la región del tren transistmico y en el segundo en la región del Tren Maya, sin perder de vista las zonas del norte y del centro, entre las que se encuentran los estados de Baja California, Nuevo León, Jalisco y México, donde el impacto mayor se tendrá en sus zonas metropolitanas.

¹ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), Censo de Población y Vivienda 2020, Subsistema de Información Demográfica y Social, 2021b <<https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/#Documentacion>>, fecha de consulta: 11 de marzo de 2022.

Antecedentes

Como se sabe, el estudio de la migración se remonta al siglo XIX cuando se publicaron las famosas *Leyes de la migración* planteadas por Ernest Ravenstein,² en las que se establece un marco de referencia para su abordaje. Transcurrieron varios años en los que se realiza una gran cantidad de trabajos sobre el tema desde diversos enfoques, pero en los que no se encuentra algún aporte teórico que sobresalga, hasta que en 1966 Lee establece que a pesar de las críticas iniciales que se le hicieron a la propuesta de Ravenstein, éstas han resistido la prueba del tiempo.³

Casi 20 años después de la aseveración de Lee, Arango⁴ asienta que los múltiples trabajos publicados desde hace más de 100 años tienen como soporte teórico los planteamientos hechos por Ravenstein. Este autor, citando a Ravenstein, dice que la respuesta de él a sus críticos se encuentra en su segunda publicación, al establecer: “Soy perfectamente consciente de que nuestras leyes de población, y las leyes económicas en general, no tienen la rigidez de las leyes físicas, estando como están constantemente interferidas por la acción humana”.⁵ A lo anterior Davis agrega que esta formulación surgió “como resultado de las expectativas generadas entre los científicos sociales por usar métodos análogos a los de las ciencias físicas, cuyos avances fueron importantes durante los siglos XVII, XVIII y XIX”.⁶

En trabajos más recientes sobre migración interna destaca el de Vignoli sobre migración urbana-urbana. El autor considera que la migración rural-urbana ha perdido importancia y que existen otras líneas de investigación poco exploradas como la migración entre ciudades, en otras palabras, la migración urbana-urbana. En este contexto el autor hace un estudio descriptivo utilizando los censos de población en diez países de América Latina, entre los que se encuentra México, en los que evalúa el efecto de la migración en variables como edad, sexo y nivel educativo.

² E.G. Ravenstein, “The laws of migration, second paper”, *Journal of the Royal Statistical Society*, vol. LII, junio, 1889, pp. 241-305.

³ Everett S. Lee, “A Theory of Migration”, *Demography*, vol. 3, núm. 1, Michigan, Ann Arbor, 1966, pp. 47-57.

⁴ Joaquín Arango, “Las Leyes de las migraciones de E.G. Ravenstein, cien años Después”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, vol. 32, 1985, pp. 13-15.

⁵ *Ibid.*, p. 8

⁶ K. Davis, “Social Science Approaches to International Migration”, *Population and Development Review*, vol. 14, 1988, p. 246.

Kam Wing Chan⁷ establece y conceptualiza diversas definiciones de los tipos de migración que se presentan en el caso particular de China. Este trabajo se enmarca en los últimos 25 años del siglo pasado, en los que se enfatiza de manera importante la migración rural-urbana. El autor explica causas y determinantes de la migración en términos económicos, como la falta de empleo y los bajos niveles salariales en las regiones de origen.

En México tradicionalmente los estudios de la migración interna han sido de corte sociodemográfico, referidos principalmente a zonas pequeñas; pocos son los trabajos de análisis demográfico realizados en los ámbitos nacional, estatal y municipal, algunos de éstos de corte teórico y la mayoría de tipo descriptivo. Pimienta y Vera⁸ hacen un análisis de la migración interestatal a nivel nacional en dos censos: 2000 y 2010, con las muestras censales respectivas de esos años, lo que permita visualizar en términos cuantitativos la evolución del fenómeno, utilizando diversas variables demográficas, entre las que se encuentran emigración, inmigración, saldos netos, tamaños de localidad, edad y sexo.

Cruz *et al.*, en 2015,⁹ publican un estudio en el que estiman saldos netos migratorios a partir de los censos de 2000 y 2010, además de los conteos de población de 1995 y de 2005, del Inegi. En este trabajo se hacen estimaciones intercensales a nivel estatal de los periodos mencionados, utilizando un modelo de distribución territorial de la población y considerando como variables mortalidad, natalidad y migración, en el que manejan dos escenarios; por una parte, el de alta movilidad de población y, por la otra, el de su concentración.

Es indudable que a la fecha no se ha logrado integrar un cuerpo teórico consistente que pueda establecer las leyes que describen el fenómeno. En este trabajo se partió de cuatro conceptos que se consideran básicos para su abordaje: un lugar de origen, un lugar de destino, el cruce de límites estatales y la delimitación migratoria de permanente o de toda la vida.

⁷ Kam Wing Chan, “China, Internal Migration”, *The Encyclopedia of Global Migration*, Blackwell Publishing, 2013.

⁸ R. Pimienta y M. Vera, *Dinámica migratoria interestatal de la República Mexicana*, Zinacantepec, El Colegio Mexiquense, 2005; y *Migración interna en México. Datos de la muestra censal de 2010*. México, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, Universidad Autónoma del Estado de México, 2015.

⁹ Rodolfo Cruz Piñeiro, Yolanda Silva Quiroz y Ana María Navarro Ornelas (2015), “La migración interna en México: niveles y tendencias presentes y posibles”, en Rodolfo Cruz Piñeiro y Félix Acosta (coords.), *Migración interna en México. Tendencias recientes en la movilidad interestatal*, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, pp. 175-200

Fuentes de información

En el 2020, entre el 2 y el 27 de marzo, el Inegi realizó el Censo de población y vivienda 2020, fijando como fecha de referencia las 00:00 horas del 15 de marzo, junto con éste se realizó una encuesta¹⁰ en la que se obtuvo una muestra probabilística de aproximadamente cuatro millones de viviendas, a las que se les aplicó un cuestionario ampliado que se agregó a la cédula censal. Con el cuestionario ampliado se buscó profundizar sobre diferentes variables sociodemográficas de la población, las cuales no es posible abordar en el censo, con el fin de poder obtener información de un mayor número de conceptos relacionados con la población.¹¹

La base de datos de la encuesta está integrada por tres archivos: *a)* vivienda, el cual incluye datos de identificación geográfica, características de la vivienda, número de hogares y residentes, además de la condición de migración internacional y el número de estos migrantes a nivel de hogar; *b)* personas, donde se incluyen, además de la identificación geográfica, variables sobre parentesco, sexo, edad, lugar de nacimiento, derechohabiencia, discapacidad, servicios de salud, lengua indígena, características educativas, religión, pertenencia étnica, estado conyugal, características económicas, lugar de trabajo, otros ingresos y fecundidad; y *c)* migrantes, en el que se tiene un registro por cada migrante internacional con su respectiva identificación geográfica.¹²

De estas bases de datos se trabajó el archivo de personas donde se seleccionaron las variables siguientes, para describir y analizar a la población estudiada: ENT: estado de residencia, EDAD, SEXO y TAMLOC: tamaño de la localidad donde vive o se fue a vivir el migrante.

El Inegi pone estas bases de datos a disposición del público en general, en su dirección electrónica, con el propósito de que bajo su responsabilidad pueda generar sus propios tabulados con los programas computacionales de su preferencia, sin estar sujeto a los que el proyecto consideró necesarios para su publicación. En el trabajo, además de las variables mencionadas, se utilizan datos censales de edad, sexo, estado de residencia y destino de la población total.

¹⁰ Inegi, Censo de Población y Vivienda 2020, *op. cit.*

¹¹ Inegi, Síntesis metodológica y conceptual. Censo de Población y Vivienda, Aguascalientes, México, 2021.

¹² Inegi, Censo de Población y Vivienda 2020, Subsistema de Información Demográfica y Social, *op. cit.*

Finalmente, para el procesamiento de los datos de las variables mencionadas se utilizó el paquete computacional SPSS versión 25¹³ para la obtención de cuadros e indicadores y Excel para la elaboración de cuadros y gráficas.

Análisis de resultados

En 2020 la población del país era de 126 014 024 personas, de las cuales 17.2% (21 611 963) eran migrantes, es decir, vivían en un estado diferente al de su nacimiento; de éstos, 51.9% eran mujeres y 48.1%, hombres (Cuadro 1, gráficas 1 y 2). En las gráficas 3 y 4 se presentan las estructuras por edad y sexo de ambas poblaciones con el fin de observar el perfil de cada población y hacer algunas comparaciones.

En el caso de la pirámide de la población total del país se puede observar una base relativamente amplia que se ha estrechado, en ella se tiene que en el grupo de edad de 0 a 14 años se ubica 25.3% de la población; hay una cúspide en crecimiento que contiene el grupo de edad de 60 años y más, 12% de la población. En la parte intermedia de la gráfica se encuentran 62.7% de las personas que se consideran en edades productivas y que representan por su magnitud el denominado bono demográfico. Si se calcula el índice de dependencia de la población se obtiene un valor relativamente alto, 59.5 por ciento.

Para el caso de la pirámide de la población migrante se observa que presenta una forma de ánfora, angosta en sus extremos y ancha en su parte central. En otras palabras, en la base de la pirámide ubicamos 11.4% de la población en las edades de 0 a 14 años, en la cúspide que corresponde al grupo de edad de 60 años y más se tiene 19% y en el de 15 a 59 años, el de edades productivas, 69.6%. Todo esto quiere decir que una de las principales causas de la migración es la económica; migra gente joven, solteros, parejas sin hijos o parejas que dejan a sus hijos en sus lugares de origen al cuidado de sus familiares, donde cada una de estas personas generalmente lo hacen como una estrategia de sobrevivencia tanto para las familias nucleares como para las ampliadas.

En la Gráfica 4 en cuanto al grupo de mayor edad se puede comentar que no muestra una migración importante como ocurre en los países europeos, donde las personas en edad avanzada migran a lugares que les ofrecen mejores condiciones de vida, como puede ser un mejor clima y servicios de salud y esparcimiento, entre otras cosas.

¹³ IBM Corp., Released, "IBM SPSS Statistics for Windows, Version 25.0", Armonk, Nueva York, IBM Corp., 2017.

El Cuadro 2, la matriz de flujos migratorios interestatales, presenta una gran cantidad de información de la cual comentamos algunas de las que consideramos de mayor importancia. Iniciamos con la descripción por estado de nacimiento del migrante (columnas), en este caso los que más expulsan población hacia otras entidades, en orden de importancia, es la Ciudad de México con 4 955 432 personas, Veracruz con 1 990 971, México con 1 344 291, Puebla con 1 080 205 y Oaxaca con 1 030 645. En este mismo sentido los que menos aportan población a este flujo son Quintana Roo con 88 963 y Baja California Sur con 42 130 (Cuadro 2 y Gráfica 6).

En el caso contrario, los principales estados de atracción de migrantes en orden de importancia (subtotales por renglón) son los estados de México 5 190 562 personas; Ciudad de México 1 679 063; Baja California 1 463 949; Nuevo León 1 319 964 y Jalisco 1 067 778. En este mismo sentido, los estados menos atractivos para los migrantes son Zacatecas con 177 107 personas y Chiapas con 174 961 (Cuadro 2 y Gráfica 5).

El Cuadro 3 muestra los desplazamientos migratorios en dos cortes por tamaño de localidad, a partir de los cuales se harán los últimos análisis del fenómeno en este escrito. Los datos que se muestran pueden variar un poco respecto de los totales censales ya que éstos son estimaciones puntuales que se hicieron a partir de la Muestra Censal de 2020, aplicando los ponderadores que el Inegi pone a disposición del usuario y que bajo su propio riesgo puede utilizar. Corriendo este riesgo consideramos que la información obtenida es de muy buena calidad debido tanto al tamaño de la muestra como a las diferencias que se observan al comparar estas estimaciones con los totales del Censo.

En el cuadro mencionado, al desglosar a nivel estatal el volumen de la población emigrante por tamaño de localidad, resaltan en poblaciones de 15 mil y más habitantes los estados ya mencionados anteriormente bajo este concepto, la Ciudad de México, Veracruz y México seguidos con algo de distancia por Oaxaca, Puebla y Morelos. En emigrantes a localidades de menos de 15 mil habitantes sobresalen la Ciudad de México, Veracruz y México. En el caso de los inmigrantes, se tiene como principal receptor el Estado de México en ambos cortes y la Ciudad de México, Baja California y Nuevo León para localidades de 15 mil y más habitantes; además de Jalisco y Quintana Roo, aunque algo más distantes. Para el corte de 15 mil y menos sobresale Veracruz, Hidalgo, Puebla y Morelos.

Con el fin de ampliar y reforzar las descripciones hechas antes de los estados de atracción y rechazo, en esta parte hablamos sobre saldos netos migratorios totales; es decir, la diferencia entre inmigrantes y emigrantes. Como se observa en los

datos del Cuadro 4 y la Gráfica 7, los principales Saldos netos Migratorios positivos se encuentran en los estados de México con 3 702 905 personas, Baja California con 1 330 699; Nuevo León con 1 052 653 y Quintana Roo con 856 307. Los negativos los podemos observar en la Ciudad de México con 3 150 180 personas, seguida de lejos por Veracruz con 1 189 280; Guerrero con 756 512 y Oaxaca con 747 688. En este mismo tenor tenemos los estados que muestran un relativo equilibrio migratorio: Tlaxcala, Nayarit y Yucatán.

Retomando los cortes por tamaño de localidad, en el Cuadro 5 se presentan las estructuras por edad y sexo de la población migrante. Aquí se puede ver que el flujo de migrantes en las localidades de 15 mil y más habitantes es cuatro veces mayor que el de las localidades menores a éstas. En las gráficas 8 y 9 se tienen los perfiles de estas poblaciones. Como se puede ver en ambos esquemas, en los dos cortes por tamaño de localidad el grupo más importante es el de las mujeres migrantes, en la Gráfica 8 se observa que a partir de los 20 años mantiene su supremacía hasta la edad de 85 años y más. Para el caso de las poblaciones menores a 15 mil habitantes, la importancia de las mujeres se mantiene desde los 15 hasta los 64 años. En los casos restantes la participación de hombres y mujeres en los flujos migratorios es muy parecida.

En esta última parte sólo queda señalar que los perfiles de estas poblaciones difieren mucho de las gráficas de migración que se muestran en diversos estudios para países desarrollados.¹⁴

Reflexiones finales

A lo largo del estudio descriptivo de los datos y gráficas presentados, mostramos que la migración interna del país es un fenómeno demográfico que no ha perdido vigencia y que fácilmente puede corroborarse a partir de la investigación socioeconómica de esta población, que sigue y seguirá siendo una estrategia de vida de las familias. Los cuadros y los perfiles migratorios, que se muestra en diferentes partes del trabajo, distan mucho de ser similares, tanto en las edades de los más jóvenes como las de los adultos mayores, al comportamiento migratorio que muestran los países desarrollados, las cifras que muestran los grupos extremos son sumamente bajas al contrastarlas con las economías desarrolladas.

¹⁴ Andrei Rogers *et al.*, "Model Migration Schedules and their Applications", *Migration and Settlement: Selected Essays*, Laxenburg, Austria, Andrei Rogers Editor, 1978.

Si se comparan los patrones migratorios de esta población con los modelos propuestos por Rogers¹⁵ para los países desarrollados, se puede observar que las tendencias en las edades del centro sí muestran cierta similitud, en los grupos extremos esto no se cumple, es decir, los grupos de edad de 0–14 y los de 60 y más años, muestran comportamientos totalmente diferentes. El grueso del volumen migratorio tanto para hombres como para mujeres se encuentra en las edades productivas. Los principales estados receptores de esta población se encuentran en el centro y norte del país, en el sur sólo se tiene Quintana Roo que se ubica como una zona de desarrollo principalmente de servicios enfocados al turismo. Los principales expulsores de población están en el sureste del país y en el centro, con la Ciudad de México y el Estado de México, pero en éstos la explicación en cierta medida es otra ya que aquí se ubica la Zona Metropolitana del Valle de México.

Si bien acabamos de señalar como estados expulsores los del sur del país, en la región sur-sureste (RSS) se encuentran tres de los cuatro grandes proyectos del gobierno actual, los cuales sin lugar a dudas modificarán sustancialmente el comportamiento futuro del fenómeno migratorio interno de esa zona, a la que se incorporará un componente importante, la inmigración internacional al país, principalmente de corrientes provenientes de Centroamérica y de algunos otros países que entran por esa región.

Sobre lo dicho anteriormente, Everett Lee¹⁶ expone que “a menos que se impongan severos controles, tanto el volumen como la velocidad de la migración tienden a aumentar con el tiempo”; planteamiento que de alguna manera es compatible con el comportamiento general del fenómeno migratorio del país

Finalmente, consideramos que el trabajo presentado puede ser una buena plataforma para establecer algunas explicaciones desde diversas perspectivas teóricas sobre las causas y determinantes que caracterizan tanto a las regiones de atracción como a las de rechazo del país, con el fin de poder establecer políticas públicas acordes a cada caso.

¹⁵ *Idem.*

¹⁶ Everett S. Lee, “A Theory of Migration”, *op. cit.*, p. 53.

Apéndice de cuadros y gráficas

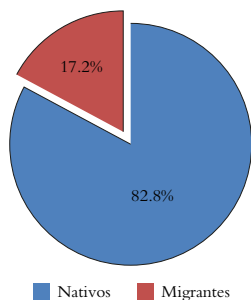
Cuadro 1. Población total y migrante del país por grupos de edad y sexo

GRUPOS DE EDAD	POBLACIÓN TOTAL			POBLACIÓN MIGRANTE		
	HOMBRES	MUJERES	TOTAL	HOMBRES	MUJERES	TOTAL
0-4	5 088 521	4 980 689	10 069 210	314 065	306 935	621 000
5-9	5 464 947	5 322 836	10 787 783	432 700	422 455	855 155
10-14	5 566 336	5 400 997	10 967 334	499 538	488 124	985 662
15-19	5 474 026	5 356 160	10 830 186	589 107	584 753	1 173 859
20-24	5 177 116	5 267 639	10 444 755	744 370	756 561	1 500 931
25-29	4 871 974	5 142 754	10 014 728	851 079	884 998	1 736 076
30-34	4 537 570	4 903 740	9 441 310	891 271	947 797	1 839 068
35-39	4 340 948	4 698 940	9 039 888	920 350	985 616	1 905 966
40-44	4 071 136	4 450 938	8 522 075	910 581	992 699	1 903 280
45-49	3 820 633	4 139 049	7 959 681	887 922	961 712	1 849 634
50-54	3 339 408	3 713 425	7 052 833	806 157	896 852	1 703 009
55-59	2 698 831	3 009 511	5 708 342	673 330	760 086	1 433 416
60-64	2 262 771	2 568 773	4 831 544	596 775	691 881	1 288 656
65-69	1 710 561	1 942 441	3 653 002	460 322	535 642	995 964
70-74	1 236 174	1 416 922	2 653 096	340 147	398 793	738 941
75-79	849 742	968 786	1 818 527	226 498	265 939	492 437
80-84	524 951	652 969	1 177 919	138 568	179 299	317 867
85-+	434 912	606 900	1 041 811	106 901	164 142	271 042
Total	61 470 556	64 543 468	126 014 024	10 389 678	11 222 285	21 611 963

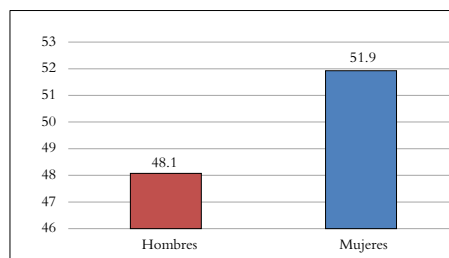
Fuente: cálculos propios con datos de los tabulados básicos del Censo de población y vivienda 2020.

* Los no especificados se distribuyeron proporcionalmente entre los grupos de edad.

Gráfica 1. Población nativa y migrante en los estados del país

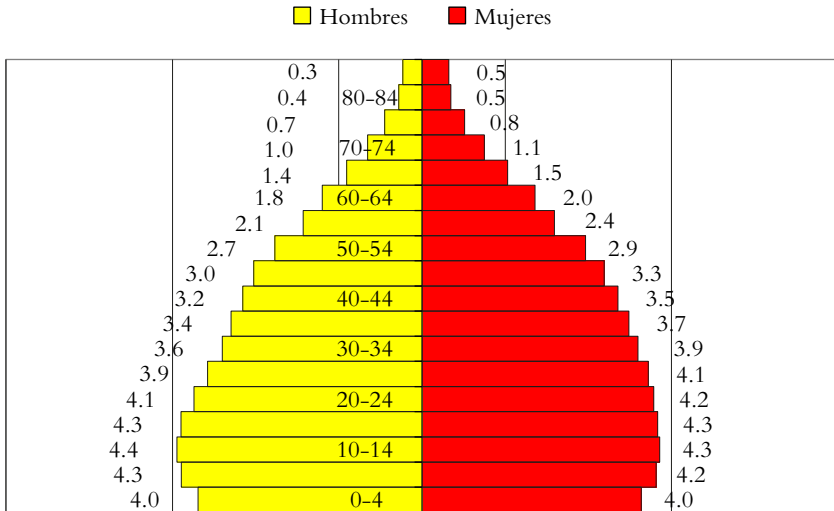


Gráfica 2. Población de migrantes internos del país por sexo



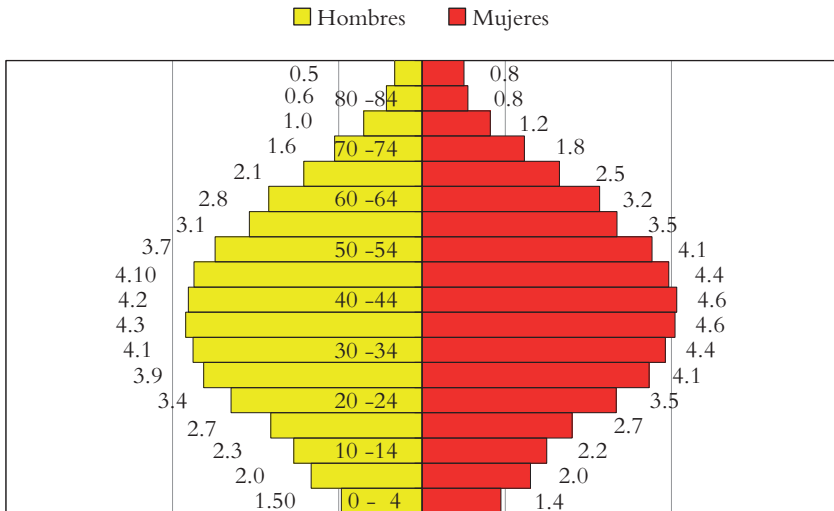
Fuente: Cuadro 1.

Gráfica 3. Pirámide por grupos de edad de la población total del país



Fuente: Cuadro 1.

Gráfica 4. Pirámide por grupos de edad de la población migrante del país



Fuente: Cuadro 1.

Cuadro 2. Migración interestatal de la población total de la República mexicana

ESTADO DE RESIDENCIA	ESTADO DE NACIMIENTO																
	Ags	BC	BCS	CAMP	Coah	Col	Chiapas	CDMX	Deho	Gro	Gro	Hgo	Jal	Méx	Mich	Mor	Nay
Ag	2094	243	243	221	4 647	835	1 731	4 523	56 811	4 860	12 188	3 127	3 331	48 836	7 011	2 062	1 788
BC	6 389	15 622	15 622	1 582	9 610	15 255	92 176	20 184	83 351	43 827	52 438	87 775	10 948	38 791	114 029	15 155	72 374
BCS	540	14 059	14 059	450	2 800	1 550	11 803	3 884	24 755	8 400	7 527	68 144	2 283	14 651	11 231	2 683	5 994
Camp	123	591	80	450	677	296	26 132	1 888	8 343	1 503	1 762	2 287	862	1 405	3 754	586	338
Coah	2 730	2 039	429	803	705	9 998	26 312	21 894	77 230	8 643	8 643	5 359	3 588	11 938	5 730	1 976	1 156
Col	677	3 292	357	266	893	5 010	979	13 670	1 021	4 166	15 783	1 254	78 084	5 833	35 690	852	2 719
Chi	285	5 135	459	3 015	1 044	558	1 851	22 227	780	1 569	4 992	1 717	3 544	10 579	3 251	1 357	815
Chib	4 958	4 512	682	1 557	77 670	862	17 095	26 638	139 094	9 540	9 677	3 736	11 802	14 409	7 171	2 065	2 325
Cd.Méx.	7 059	8 257	1 438	3 432	10 328	3 170	37 747	11 068	8 269	77 314	100 959	1 074	11 6438	387 717	120 952	34 857	4 085
Deho	1 417	3 990	668	252	77 828	290	1 089	31 849	8 315	2 666	2 666	1 736	1 074	5 129	2 317	559	2 889
Gro	7 143	6 586	671	705	6 854	1 994	6 199	9 999	120 520	4 693	2 590	14 415	10 601	58 475	61 224	69 285	3 548
Gro	304	4 021	1 695	394	755	1 371	3 047	1 357	35 690	732	2 590	14 415	2 615	30 995	27 028	21 817	986
Hgo	1 055	2 331	266	468	1 767	590	5 235	2 139	214 070	1 543	9 035	9 879	20 475	156 134	10 470	4 180	795
Jal	41 814	25 532	3 168	1 378	11 400	51 038	24 244	12 238	131 366	13 691	60 940	48 197	20 475	51 053	162 496	7 506	76 792
Méx	8 024	9 922	1 464	3 388	10 388	3 042	54 062	10 791	3 109 758	10 409	128 556	150 451	259 911	202 549	50 011	5 051	5 051
Mich	1 338	7 931	724	694	2 360	15 528	7 101	2 302	78 284	2 166	57 781	69 592	5 115	60 983	57 157	4 035	3 886
Mor	696	2 012	251	449	1 452	468	5 118	1 569	123 686	1 079	6 419	167 323	7 662	62 088	15 289	815	815
Nay	1 150	10 148	979	230	1 175	2 836	9 871	1 800	12 173	4 776	5 480	14 609	1 352	115 845	6 787	14 495	1 415
NL	5 689	4 571	870	2 089	14 0151	1 685	29 985	18 338	65 309	37 257	21 460	13 762	39 917	32 019	14 133	4 774	2 238
Oax	333	5 881	1 088	1 202	1 032	617	27 956	2 751	46 830	811	2 372	21 230	3 221	33 785	4 586	3 378	689
Pue	1 159	4 143	798	1 509	2 795	765	16 739	3 129	122 097	1 637	7 144	26 552	30 281	70 627	9 986	21 658	1 032
Qro	2 803	2 739	483	815	5 722	1 266	9 101	5 239	227 049	4 550	81 051	21 796	35 707	92 166	8 869	2 001	2 001
QR	1 036	2 011	477	47 331	3 187	988	116 657	3 096	100 388	3 208	4 990	3 1213	5 064	29 880	7 638	6 696	1 330
SLP	4 882	1 278	246	373	7 268	595	2 207	3 054	39 289	2 911	20 942	4 570	11 539	18 301	5 946	1 746	999
Sin	972	2 8650	4 088	475	3 782	2 018	4 796	21 609	13 123	41 740	8 290	28 934	1 989	6 868	10 779	1 592	26 821
Son	1 352	37 286	3 030	439	4 745	1 809	13 541	36 815	16 452	13 342	10 974	12 886	2 191	8 350	17 213	2 103	17 544
Tab	175	802	84	14 001	994	290	66 548	1 149	13 722	414	1 241	2 318	1 635	5 155	2 570	1 011	361
Tlax	2 558	1 634	310	2 636	30 208	1 205	14 509	4 665	30 343	10 917	24 096	8 343	13 230	16 071	11 616	2 420	1 174
Tlax	288	824	132	227	445	1 550	2 408	338	37 036	1 857	2 956	1 857	14 282	22 820	2 447	1 715	221
Ver	1 220	6 254	964	7 424	4 800	1 569	37 665	10 041	88 987	2 466	7 354	12 906	38 970	10 094	53 954	10 788	1 428
Yuc	410	1 021	198	42 984	1 367	374	17 747	1 513	50 589	701	2 196	3 258	1 732	11 784	2 930	1 946	400
Zac	36 033	1 994	166	229	10 397	535	845	6 806	12 667	20 369	4 021	1 553	1 524	7 298	2 557	490	2 087
Total	144 612	211 540	42 130	141 018	438 541	114 254	678 362	259 407	4 955 432	464 734	646 602	966 482	654 244	841 477	1 344 291	220 687	244 381

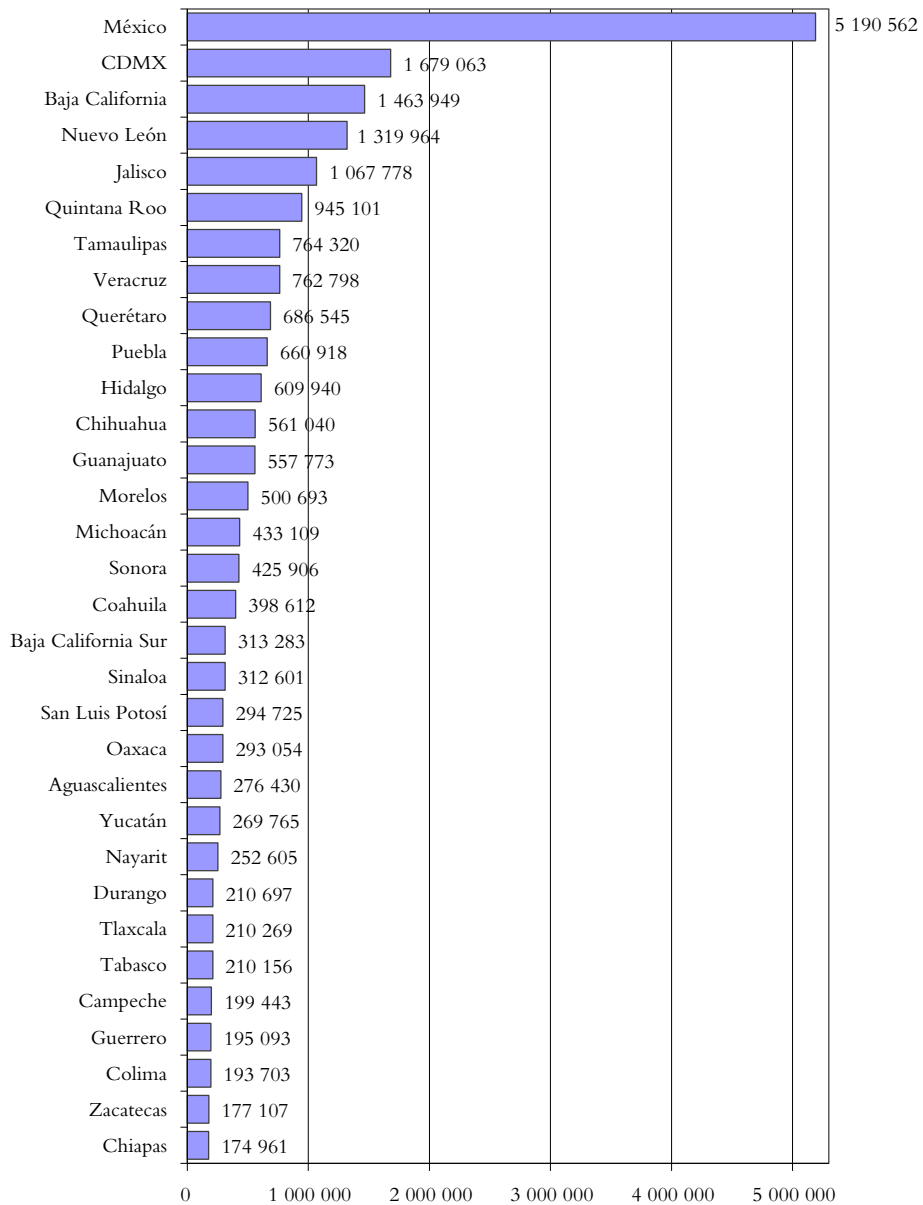
Cuadro 2. Migración interestatal de la población total de la República mexicana

ESTADO DE RESIDENCIA	ESTADO DE NACIMIENTO																	OMISION	
	NL	Oax	Pue	Qro	QR	SLP	Sin	Son	Tab	Tms	Tlax	Vier	Yuc	Zac	Subtotal	Otro País	Al Tema N/E	Total	
Agos	3 229	2 870	4 115	1 755	261	11 062	2 535	1 532	720	3 514	741	6 872	358	64 522	276 430	13 735	2 194	292 359	
BC	5 378	75 519	39 281	4 103	1 319	7 193	258 517	131 959	8 496	6 135	51 887	79 948	1 910	26 354	1 463 949	152 377	16 134	1 632 460	
BCS	1 310	18 094	11 450	908	989	1 344	46 685	11 476	1 378	1 377	1 282	17 106	550	2 488	313 283	9 364	5 542	328 189	
Camp	743	5 583	3 684	324	10 660	865	948	440	58 856	3 882	371	35 686	22 448	1 042	199 443	8 005	4 896	212 344	
Coah	57 165	7 373	5 136	1 900	622	20 344	4 221	3 045	5 475	20 699	1 002	35 841	675	46 153	398 612	28 259	8 666	435 573	
Col	760	3 748	1 871	651	217	1 138	3 019	1 282	1 468	1 364	342	5 343	294	1 660	193 703	8 331	3 502	205 536	
Chis	1 618	22 523	7 834	706	4 305	845	1 751	1 241	40 886	2 640	904	24 201	1 887	482	174 961	60 438	31 964	267 363	
Chih	7 274	25 765	8 752	1 547	816	4 650	21 975	15 536	5 699	5 393	10 660	85 504	1 066	42 210	561 040	101 229	18 306	680 575	
Cd.Mex.	12 335	166 462	199 115	24 319	3 467	24 014	13 845	8883	11 308	15 824	37907	161 765	7 289	14 787	1 679 063	104 629	21 796	1 805 888	
Dgo	4 158	1 570	1 829	649	296	2 048	21 793	2 232	457	3 048	245	3 865	199	22 003	210 697	15 335	4 631	230 631	
Gro	6 180	9 892	12 375	55 106	684	23 998	6 369	4 202	2 720	13 836	2937	23 910	927	10 334	557 773	42 486	17 655	617 914	
Gro	775	22 925	10 786	958	882	1 212	3 402	1 483	1 136	1 424	741	8 173	448	620	195 093	18 046	16 456	229 595	
Hgo	4 303	11 160	43 964	17 495	596	24 509	1 929	1 252	2 332	6 748	19 931	50 045	663	1 924	609 940	20 003	5 173	635 116	
Jal	10 357	23 650	20 645	7 619	1 820	23 153	48 082	18 653	6 155	12 807	34 883	51 241	2 197	94 588	1 067 778	91 987	59 842	1 219 607	
Méx	11 810	278 479	323 633	46 578	3 527	41 872	117 22	6 954	13 277	16 995	58 651	277 190	6 102	24 206	5 190 562	62 817	69 145	5 322 324	
Mich	1 934	6 949	6 356	6 356	568	3 234	4 645	2 930	2 064	3 804	1 359	12 213	541	2 381	433 109	46 593	11 647	491 349	
Mor	1 459	19 531	42 095	1 846	669	2 382	1 871	1 093	1 696	2 160	2712	19 436	726	1 363	500 693	16 451	2 824	519 968	
Nay	850	3 651	2 097	1 235	397	1 423	17 510	4 931	881	1 341	371	5 022	240	6 935	252 605	15 495	2 031	270 131	
NL	26 487	17 731	7 116	1 680	289 887	11 035	8 492	20 699	20 6571	23 770	34 883	197 294	2 082	72 180	1 319 964	49 500	33 313	1 402 777	
Oax	1 780	73 863	24 554	2 898	1 784	3 776	3 231	1 878	4 007	2 781	14 900	86 654	1 040	598	293 054	22 659	11 670	327 383	
Pue	3 319	13 379	18 125	2 898	968	17 496	5 275	3 169	8 544	5 609	571 96	164 951	1 786	1 572	660 918	30 819	9 520	701 257	
Qro	5 967	13 379	18 125	2 898	968	17 496	5 275	3 169	4 310	12 217	41 27	40 406	1 210	3 806	686 545	24 239	6 610	720 394	
QR	4 447	19 275	17 934	1 739	2 469	3 028	1 530	143 685	4 573	2904	127 919	237 945	1 114	945 101	39 586	24 764	1 009 451		
SLP	28 770	3 923	5 575	9 390	323	2 469	3 028	1 835	1 520	43 758	989	21 276	447	35 262	294 725	17 807	6 080	318 612	
Sin	2 174	13 554	6 040	853	344	2 551	38 389	1 354	1 997	2 162	611	14 059	462	5 639	312 601	21 776	4 000	338 377	
Son	2 622	16 811	4 000	1 054	390	2 902	144 836	38 389	1 997	2 532	770	15 655	604	6 654	425 906	52 357	7 187	485 450	
Tab	1 506	8 485	7 285	387	6 301	1 395	1 034	571	603	5 444	1096	57 612	4 657	3 465	210 156	7 593	2 567	220 316	
Tams	67 766	11 192	13 862	7 105	1 030	132 045	3 238	2 089	11 873	5 444	1096	315 004	1 154	9 663	764 320	68 339	11 209	843 868	
Tlax	428	5 068	92 872	733	259	907	532	432	1 125	814	15 969	259	423	210 269	4 150	21 907	236 326		
Ver	10 213	124 989	119 054	3 241	6 370	18 542	4 766	3 046	44 682	111 940	6367	4 903	2 009	762 798	24 375	11 869	799 042		
Yuc	2 969	6 464	5 172	917	36 142	1 171	1 490	1 077	36 671	3 366	590	27 832	469	2 009	269 765	15 405	6 033	291 203	
Zac	5 048	1 206	1 790	764	109	14 483	1 990	1 116	567	2 225	322	2 979	197	469	177 107	18 031	3 351	198 489	
Total	268 647	1 030 645	1 080 205	211 297	88 963	684 423	656 351	284 860	446 038	526 943	21 661	199 0971	305 166	503 806	21 611 963	1 212 252	465 487	23 289 702	

Fuente: Inegi, construcción propia con datos de los tabulados básicos del Censo de población y vivienda 2020.

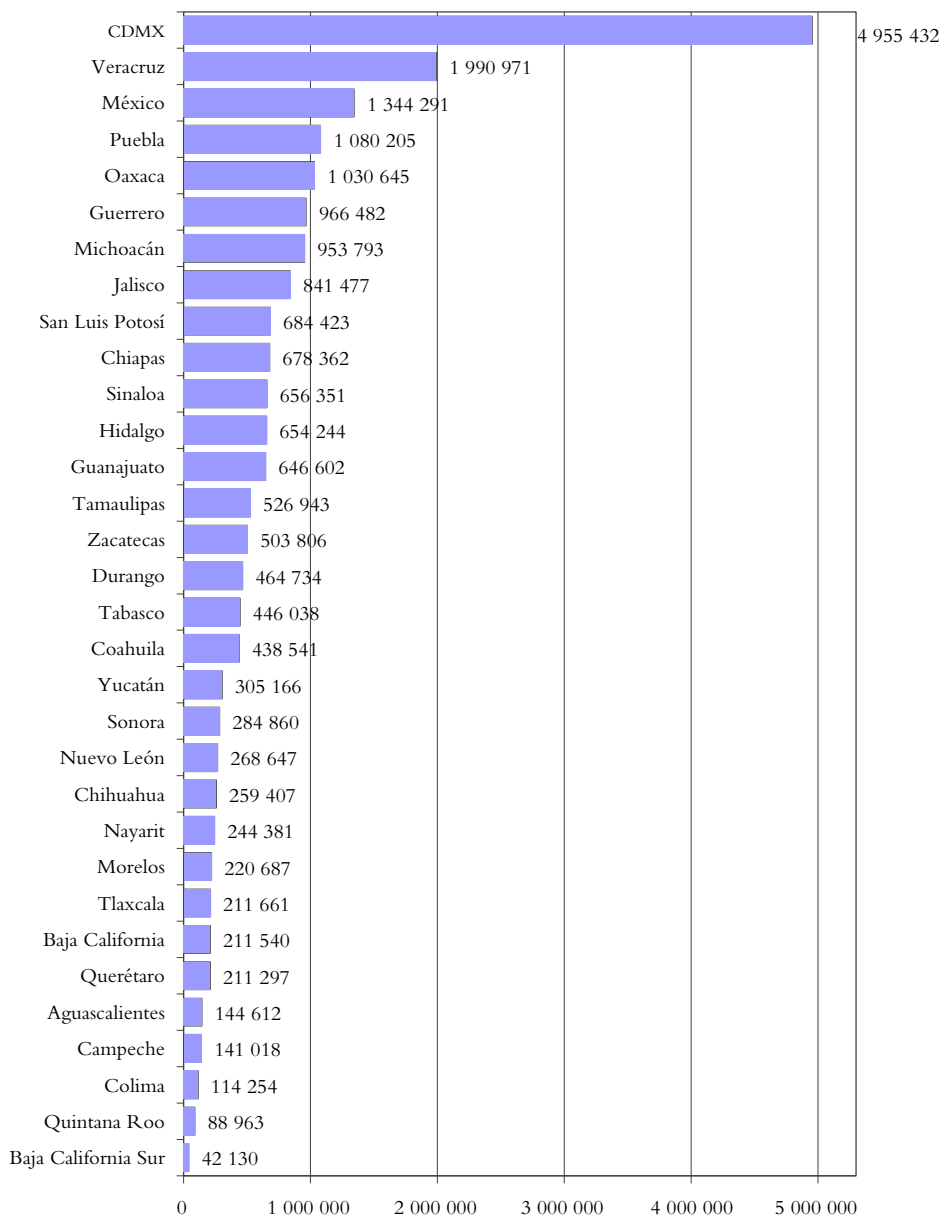
Nota de Inegi: incluye una estimación de población de 6 337 751 personas que corresponden a 1 588 422 viviendas sin información de ocupantes y menores omitidos.

Gráfica 5. Entidad de residencia del migrante



Fuente: Cuadro 2, sólo migrantes internos nacidos en el país.

Gráfica 6. Entidad de nacimiento del migrante



Fuente: Cuadro 2, sólo migrantes internos nacidos en el país.

Cuadro 3. Flujos migratorios del país por tamaño de localidad a nivel estatal

LUGAR DE NACIMIENTO	INMIGRANTES AL ESTADO A LOCALIDADES DE			LUGAR DE RESIDENCIA	EMIGRANTES AL ESTADO A LOCALIDADES DE		
	15 MIL Y MÁS HABITANTES	MENOS DE 15 MIL HAB.	TOTAL		15 MIL Y MÁS HABITANTES	MENOS DE 15 MIL HAB.	TOTAL
Aguascalientes	228 916	50 432	279 398	Aguascalientes	92 351	48 431	140 783
Baja California	1 377 905	167 347	1 545 252	Baja California	142 648	61 650	204 298
Baja California Sur	278 561	32 279	310 840	Baja California Sur	35 354	9 115	44 469
Campeche	129 043	88 546	217 589	Campeche	109 497	25 419	134 917
Coahuila	359 324	32 461	391 785	Coahuila	374 176	63 856	438 033
Colima	153 381	36 258	189 639	Colima	70 763	43 692	114 455
Chiapas	96 318	67 245	163 563	Chiapas	545 728	141 883	687 611
Chihuahua	527 928	35 133	563 061	Chihuahua	190 285	70 382	260 667
Ciudad de México	1 684 347	29 800	1 714 147	Ciudad de México	4 137 237	751 366	4 888 602
Durango	141 453	75 604	217 057	Durango	410 036	71 290	431 326
Guanajuato	379 207	145 319	524 526	Guanajuato	518 940	122 036	640 977
Guerrero	104 486	88 605	193 091	Guerrero	735 946	219 486	955 432
Hidalgo	277 960	305 301	583 260	Hidalgo	514 161	147 753	661 914
Jalisco	858 284	209 019	1 067 304	Jalisco	651 140	186 891	838 031
México	4 383 753	732 536	5 116 288	México	1 032 495	352 354	1 384 849
Michoacán	256 215	172 641	428 856	Michoacán	752 641	208 419	961 060
Morelos	327 588	202 383	529 971	Morelos	159 838	59 286	219 125
Nayarit	145 670	86 664	232 334	Nayarit	199 938	40 309	240 247
Nuevo León	1 205 876	120 764	1 326 641	Nuevo León	210 294	55 582	265 876
Oaxaca	110 023	176 730	286 754	Oaxaca	830 505	209 699	1 040 203
Puebla	452 440	222 780	675 219	Puebla	822 335	268 232	1 090 568
Querétaro	581 516	124 069	705 585	Querétaro	131 080	79 699	210 780
Quintana Roo	851 301	100 910	952 211	Quintana Roo	56 975	32 330	89 305
San Luis Potosí	196 574	88 663	285 237	San Luis Potosí	554 841	128 518	683 359
Sinaloa	202 893	83 329	286 222	Sinaloa	572 097	97 819	669 916
Sonora	331 127	63 336	394 463	Sonora	229 456	51 960	281 416
Tabasco	116 030	109 107	225 138	Tabasco	358 459	97 646	456 105
Tamaulipas	689 583	70 202	759 785	Tamaulipas	389 965	134 093	524 058
Tlaxcala	84 422	128 905	213 326	Tlaxcala	168 443	45 321	213 764
Veracruz	399 227	370 832	770 059	Veracruz	1 607 056	361 447	1 968 503
Yucatán	254 693	35 169	289 862	Yucatán	257 335	60 680	318 015
Zacatecas	83 325	90 178	173 503	Zacatecas	407 351	95 949	503 300
Total migración interna	17 269 367	4 342 596	21 611 963	Total	17 269 357	4 342 596	21 611 963
USA	545 399	251 867	797 266				
Otro país	339 299	75 687	414 986				
No especificó país	332 347	133 140	465 487				
Total	18 486 412	4 803 290	23 289 702				

Fuente: cálculos propios con base de datos del Inegi. Muestra censal del Censo de población y vivienda 2020. Sólo nacidos en el país.

* En los datos de migración interna de la muestra hay una subestimación del 0.77% (165 267 personas respecto al total del dato censal; este dato se distribuyó en forma proporcional entre los estados para mantener los totales).

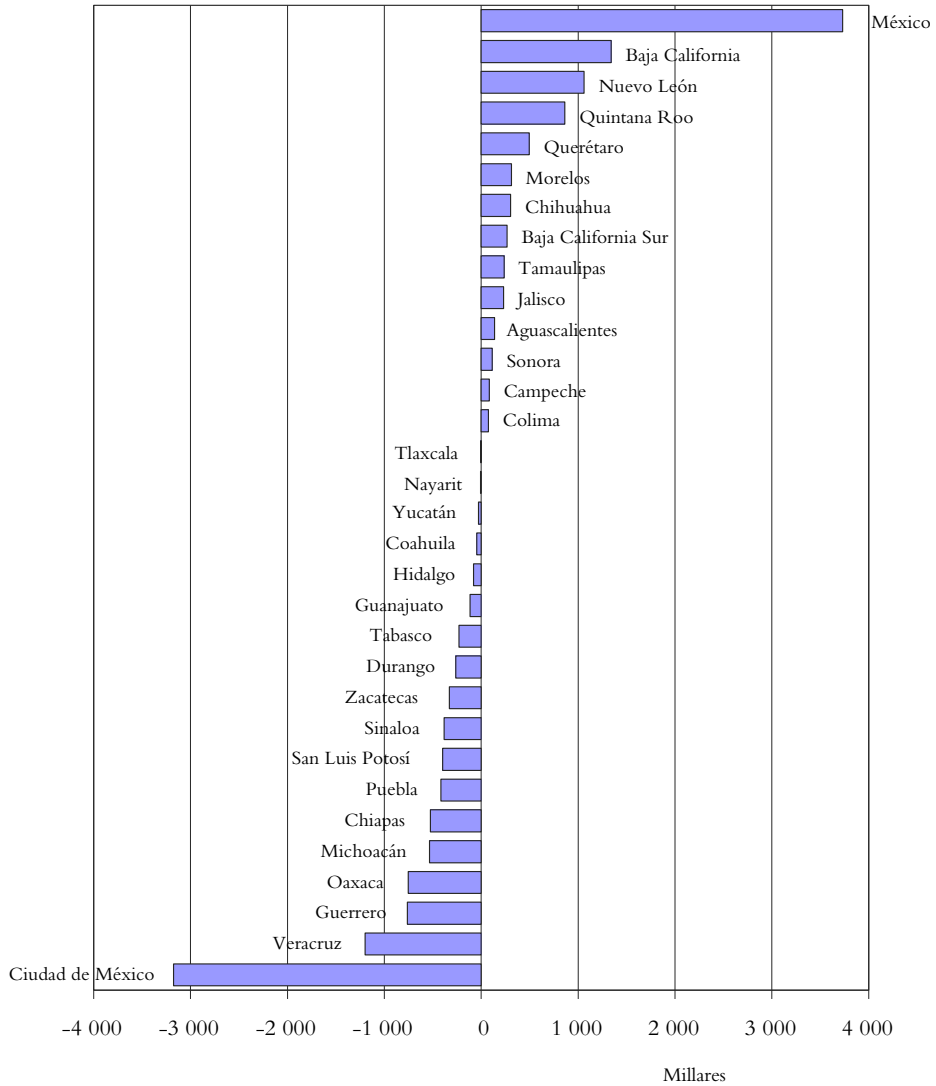
** El apartado de inmigrantes internacionales contiene cálculos propios con datos del Inegi. Tabulados básicos. Censo de población y vivienda 2020.

Cuadro 4. Saldos netos migratorios estatales por tamaño de localidad

ESTADO	SALDO NETO MIGRATORIO		
	SUMA INMIGRANTES	SUMA EMIGRANTES	TOTAL DEL ESTADO
Ciudad de México	1 714 147	4 888 602	-3 174 455
Veracruz	770 059	1 968 503	-1 198 445
Guerrero	193 091	955 432	-762 342
Oaxaca	286 754	1 040 203	-753 450
Michoacán	428 856	961 060	-532 204
Chiapas	163 563	687 611	-524 048
Puebla	675 219	1 090 568	-415 348
San Luis Potosí	285 237	683 359	-398 121
Sinaloa	286 222	669 916	-383 694
Zacatecas	173 503	503 300	-329 797
Durango	217 057	481 326	-264 269
Tabasco	225 138	456 105	-230 967
Guanajuato	524 526	640 977	-116 450
Hidalgo	583 260	661 914	-78 653
Coahuila	391 785	438 033	-46 248
Yucatán	289 862	318 015	-28 153
Nayarit	232 334	240 247	-7 914
Tlaxcala	213 326	213 764	-437
Colima	189 639	114 455	75 184
Campeche	217 589	134 917	82 672
Sonora	394 463	281 416	113 047
Agascalientes	279 398	140 783	138 615
Jalisco	1 067 304	838 031	229 272
Tamaulipas	759 785	524 058	235 727
Baja California Sur	310 840	44 469	266 371
Chihuahua	563 061	260 667	302 393
Morelos	529 971	219 125	310 846
Querétaro	705 585	210 780	494 805
Quintana Roo	952 211	89 305	862 906
Nuevo León	1 326 641	265 876	1 060 765
Baja California	1 545 252	204 298	1 340 953
México	5 116 288	1 384 849	3 731 439

Fuente: cálculos propios con base de datos del Inegi. Muestra censal del Censo de población y vivienda 2020.

Gráfica 7. Saldos netos migratorios por estado de la población total



Fuente: cálculos propios con base en el Cuadro 2.

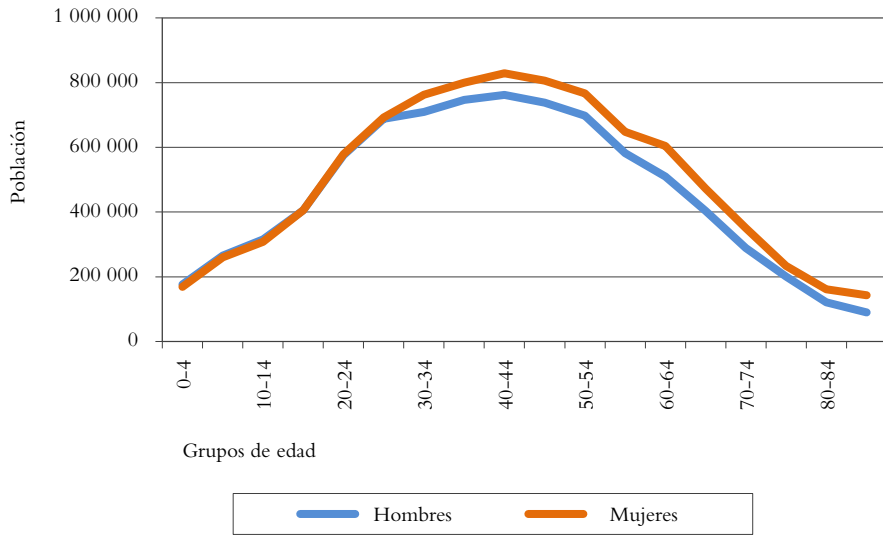
Cuadro 5. Población migrante del país por tamaño de localidad, grupos de edad y sexo

GRUPOS DE EDAD	LOCALIDADES DE MÁS DE 15 MIL HAB.			LOCALIDADES DE MENOS DE 15 MIL HAB.		
	HOMBRES	MUJERES	TOTAL	HOMBRES	MUJERES	TOTAL
0-4	174 690	167 739	342 429	120 536	119 814	240 351
5- 9	263 644	257 651	521 294	148 383	142 975	291 358
10-14	313 286	305 482	618 768	160 636	156 976	317 611
15-19	402 953	402 067	805 021	160 899	161 602	322 501
20-24	571 606	574 113	1 145 719	144 487	161 996	306 483
25-29	683 376	687 294	1 370 671	155 357	182 822	338 178
30-34	703 966	756 776	1 460 742	158 737	191 109	349 846
35-39	740 610	793 851	1 534 461	167 676	193 207	360 883
40-44	756 199	822 534	1 578 732	165 684	183 386	349 069
45-49	732 560	799 839	1 532 399	155 557	167 294	322 851
50-54	692 663	761 344	1 454 007	131 639	144 946	276 585
55-59	577 373	642 462	1 219 835	107 048	117 642	224 690
60-64	506 319	599 939	1 106 258	91 066	101 116	192 182
65-69	400 711	469 096	869 807	72 922	74 407	147 328
70-74	286 940	347 525	634 465	53 307	53 282	106 589
75-79	199 429	231 984	431 413	37 010	36 960	73 971
80-84	120 063	160 382	280 445	23 067	24 077	47 144
85- +	89 132	141 711	230 843	18 419	23 351	41 769
Total	8 215 520	8 921 788	17 137 308	2 072 428	2 236 960	4 309 388

Fuente: Inegi, cálculos propios con base de datos de la muestra censal del Censo de población y vivienda 2020. Sólo nacidos en el país.

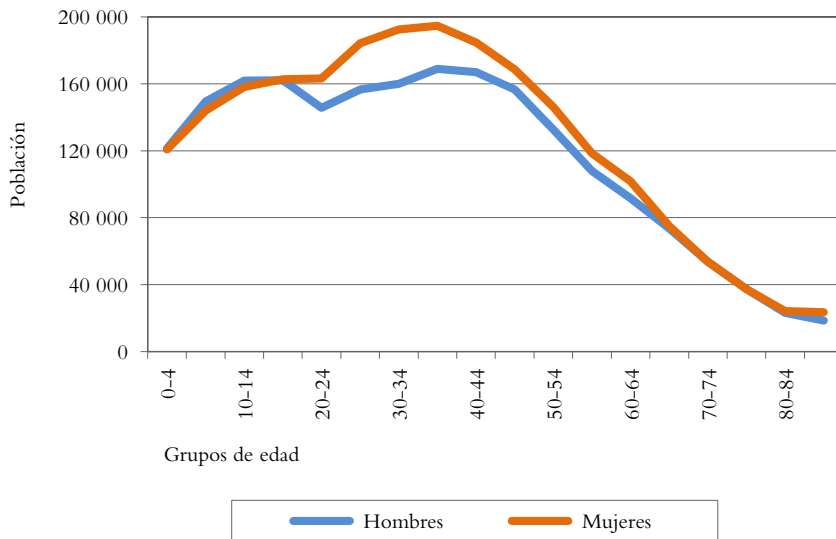
* Los no especificados en la estimación con la muestra se distribuyeron proporcionalmente. En la muestra hay una subestimación del 0.8% (165,267 personas) respecto del dato censal.

Gráfica 8. Total de migrantes por grupos de edad a localidades de 15 mil y más habitantes



Fuente: Cuadro 5.

Gráfica 9. Total de migrantes por grupos de edad a localidades de menos de 15 mil habitantes



Fuente: Cuadro 5.

Bibliografía

- Arango, Joaquín, “Las Leyes de las migraciones de E.G. Ravenstein, cien años Después”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, vol. 32, 1985, pp. 7–26.
- Bell, Martin y Salut Muhidin, “Cross-National Comparisons of Internal Migration, en Human Development”, *Research Paper*, núm. 30, 2009, UNDP.
- Cruz Piñeiro, Rodolfo, Yolanda Silva Quiroz, Ana María Navarro Ornelas, “La migración interna en México: niveles y tendencias presentes y posibles”, en Rodolfo Cruz Piñeiro y Félix Acosta (coords.), *Migración interna en México. Tendencias recientes en la movilidad interestatal*, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, 2015, pp. 175–200
- Chan, Kam Wing, “China, Internal Migration”, *The Encyclopedia of Global Migration*, Blackwell Publishing, 2013.
- Davis, K., “Social Science Approaches to International Migration”, *Population and Development Review*, vol. 14, 1988, pp. 245–261.
- IBM Corp., Released, “IBM SPSS Statistics for Windows, Version 25.0”, Armonk, NY, IBM Corp., 2017.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Inegi, Síntesis metodológica y conceptual. Censo de Población y Vivienda, Aguascalientes, México, 2021.
- , Diseño de la muestra censal, Censo de Población y Vivienda 2020, Aguascalientes, México, 2021a.
- , Censo de Población y Vivienda 2020, Subsistema de Información Demográfica y Social, 2021b <<https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/#Documentacion>>, fecha de consulta: 11 de marzo de 2022.
- <<https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/#Tabulados>>, fecha de consulta: 6 de febrero de 2022.
- <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/#Datos_abiertos>, fecha de consulta: 14 de febrero de 2022.
- Lee, Everett S., “A Theory of Migration”, *Demography*, vol. 3, núm. 1, Michigan, Ann Arbor, 1966, pp. 47–57.
- Molloy Raven, Smith Christopher L. y Abigail Wozniak, “Internal Migration, in the United States”, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 25, núm. 3, Estados Unidos, 2011, pp. 173–196.
- Ravenstein, E.G., “The laws of migration, second paper”, *Journal of the Royal Statistical Society*, vol. LII, junio, 1889, pp. 241–305.
- Rodríguez, Vignoli J., *Efectos de la migración interna sobre el sistema de asentamientos humanos de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía, CEPAL, 2017.
- Rogers, Andrei *et al.*, “Model Migration Schedules and their Applications”, *Migration and Settlement: Selected Essays*, Laxenburg, Austria, Andrei Rogers Editor, 1978.

Polarización, racismo y terruqueo en las elecciones presidenciales de 2021 en Perú

Fabiola Escárzaga

Introducción

La cuestión central que se plantea en este texto es: ¿cuáles fueron las condiciones que, contra todo pronóstico, llevaron al profesor Pedro Castillo a la presidencia de Perú? Este profesor de educación básica que laboraba en una zona rural aislada, y quien proviene del campo popular, perteneció a las rondas campesinas que combatieron a Sendero Luminoso y carece del capital político y cultural para participar en la política nacional de Perú. Para explicar tan sorprendente resultado electoral es necesario analizar el contexto histórico, así como la desestabilización del escenario político peruano provocada por el fujimorismo desde el Congreso, desde el inicio del gobierno de Pedro Pablo Kuczynski y que tuvo su desenlace en 2021, que fue también el del Bicentenario de la Independencia de Perú y de las elecciones, así como de la acumulada mortandad producida por la pandemia por covid-19. El triunfo de un candidato de origen popular y con un programa de izquierda lo acerca a los procesos de los países vecinos (Bolivia y Ecuador) que a partir de 2006 y 2007 tuvieron gobiernos de izquierda.

Para entender el resultado se analizará el paradójico contexto electoral en el que, producto de la atomización y falta de acuerdos entre los partidos y candidatos de derecha, quedaron como contendientes para la segunda vuelta electoral de

abril de 2021, dos opciones antagónicas, una de derecha y otra de izquierda extremas y que polarizaron, aún más, el ambiente político peruano: Keiko Fujimori y Pedro Castillo.

Asimismo, se analizan los argumentos racistas del discurso de la derecha para descalificar al candidato Castillo y a sus votantes durante la campaña por la segunda vuelta electoral y los argumentos de Fujimori para la impugnación de la elección, también racistas. Se observa el uso del *terruqueo*, es decir, la descalificación de toda opción de izquierda, sindical, popular o de movilización por la defensa de derechos, como pertenecientes a la organización armada Partido Comunista del Perú-Sendero Luminoso (PCP-SL) o a su expresión civil Movimiento por Amnistía y Derechos Fundamentales (Movadef).

Sostengo que estos recursos políticos del fujimorismo y la derecha no fueron tan eficaces como en procesos electorales anteriores, tanto por el contexto de la pandemia que ha significado un elevado número de muertes y empobrecimiento masivo y por la crisis económica derivada de la pandemia y de las medidas de confinamiento rígido establecidas, evidenciando la incapacidad y el desinterés de la clase política para resolver las más apremiantes necesidades de los sectores populares.

El hecho sorprendente de que se haya “colado” a la segunda vuelta electoral una opción plebeya con la que los sectores populares pudieron identificarse, fue posible porque Castillo era invisible para el sistema de partidos y la política “nacional” relatada por los grandes medios de comunicación, cuyo escenario único es la capital, Lima. Mientras que los votantes de Castillo se comunicaron y articularon por medio de otros recursos comunicacionales más eficaces: las redes sociales.

Analizamos las formas del racismo vigentes en la sociedad peruana, la fragilidad democrática del sistema de partidos dejado como herencia del fujimorismo y la hegemonía que éste ha mantenido en la sociedad peruana hasta ahora, así como el uso del *terruqueo* como estrategia política para impedir el fortalecimiento de alguna opción de izquierda en el país.

La debilidad del movimiento indígena en Perú

Hay un elemento que distingue el proceso peruano del boliviano y del ecuatoriano que lograron en el siglo XXI la impugnación del neoliberalismo, la caída de los gobiernos neoliberales y la llegada a la presidencia de ambos países de gobernantes con proyectos antineoliberales de izquierda e identificados con los intereses y demandas de los sectores populares, en particular de los indígenas, lo que derivó en

la promulgación de constituciones que postulan la conformación de estados plurinacionales y los derechos de la naturaleza.¹ Ese elemento es la mínima autoadscripción como indígenas de la población que tiene los atributos de la identidad indígena (persistencia de la propiedad comunitaria de la tierra, el trabajo colectivo y el autogobierno, habla en lengua quechua, cosmovisión propia, etcétera), que ha impedido la conformación de un movimiento indígena de alcance nacional y su eventual aportación para conformar una correlación de fuerzas más favorable a los intereses populares.

El censo de 2017 fue el primero realizado por autoadscripción en Perú. En el censo anterior de 2007, como en los anteriores, sólo se preguntó por los hablantes de lenguas indígenas. El resultado fue de 13% de hablantes del quechua y de 1.7% hablantes de aymara. Lo que muestra una reducción drástica desde el censo de 1961, cuando eran 32.80% y 3.5% respectivamente.² Los resultados del censo de 2017 fueron que 25% se autoidentificó como originaria; y dentro de este grupo, 22.3% como quechuas, 2.4% como aymaras, 0.3% como nativos o indígenas de la Amazonía, 60.2% como mestizas, 5.9% como blancos y 3.6% como afrodescendientes.³

Esta mínima autoadscripción indígena en Perú es resultado de una eficaz política desindianizadora, que tuvo como base la reforma agraria de 1969, promulgada por el gobierno antiimperialista y antioligárquico del general Juan Velasco Alvarado (1968-1975), que estableció que las comunidades indígenas pasaban a ser comunidades campesinas, y las de la Amazonía se denominaron comunidades nativas. Con la reforma agraria se pretendía eliminar la explotación servil a la que los terratenientes sometían a la población indígena en la sierra, y terminar con la discriminación a los indígenas eliminando su identidad, en realidad se buscaba eliminar la identidad colectiva de los indios, que se consideraba un obstáculo para la modernización del campo. En la reforma se establecieron cuatro modalidades de propiedad de la tierra,

¹ No discutimos aquí qué tanto se alcanzaron tales propósitos, el tema lo desarrollamos en Fabiola Escárzaga, “¿Construcción del Estado plurinacional o reconstitución del Estado-nación en Ecuador y Bolivia?”, Juan José Carrillo, Fabiola Escárzaga y Griselda Günther (coords.), *Ascenso y crisis de los gobiernos progresistas latinoamericanos*, México, UAM-Xochimilco/Itaca, 2016.

² Daniel Sánchez Velásquez, “¿Sabemos cuánta población indígena hay en el Perú?”, *Revista Ideele*, núm. 256, Lima, diciembre de 2015.

³ Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú (Onamiap), Resultados de los Censos Nacionales: los y las indígenas somos muchos más <<http://onamiap.org/2018/09/resultados-de-los-censos-nacionales-los-y-las-indigenas-somos-muchos-mas/>>, fecha de consulta: 10 de septiembre de 2018.

dos de éstas cooperativas que quedaron subordinadas al control gubernamental y limitaban la autonomía indígena.⁴

También las izquierdas marxistas asumieron esta perspectiva desarrollista de lo agrario, que pretendía que la reforma agraria había terminado con las formas de explotación precapitalista, y había logrado descomunalizar y desindianizar a la población rural, lo que consideraban positivo para la revolución socialista futura, porque estos atributos culturales eran la causa del atraso y el obstáculo para que se constituya el sujeto revolucionario: el proletariado.

Pero también los propios campesinos asumieron el cambio de nombre como favorable para ellos en la búsqueda de liberarse del estigma y la opresión que representaba ser indígenas y por ello rechazan ser indígenas. Así, los campesinos dejaron de ser indígenas por decreto, pero mantuvieron su condición de comuneros y ese fue en adelante el eje de su identidad: comuneros andinos, pues eran sus formas de posesión y de organización colectiva del trabajo lo que les permitía sobrevivir y no las políticas agrarias del gobierno.

La negación de ser indígenas y la persistencia de tal identidad quedan expresadas en los resultados del Censo nacional agrario de 2012, en el que a la pregunta sobre la pertenencia de la comunidad campesina a “un pueblo indígena”, sólo cuatro comunidades campesinas de las cinco mil censadas respondieron afirmativamente. En cambio, frente a otros criterios de identificación étnica, la respuesta afirmativa de las comunidades fue muy alta, como la del uso de la lengua originaria (73%), el mantenimiento de la propiedad comunal de sus tierras (70%), la conservación de prácticas de trabajo comunal (88%) o el uso de curanderos para atender sus enfermedades (37%).⁵

Lejos de resolver los problemas del campo, la reforma agraria resultó contraproducente en varios sentidos. Por una parte, las formas de propiedad de la tierra establecidas no se ajustaban a las necesidades de la población campesina ni resolvieron el problema de la tierra, tampoco incrementaron la productividad agrícola. La desaparición de las formas de control de la tierra por parte de los terratenientes generó gran conflictividad en el campo, sobre todo en el norte del país; por un lado, los campesinos no pudieron dar respuesta con sus propios recursos a la expansión del abigeato y crear rondas campesinas en cada comunidad; por otro, ni el

⁴ Las Cooperativas Agrarias de Producción (CAP), las Sociedades Agrarias de Interés Social (SAIS), las Comunidades Campesinas y las Empresas de Propiedad Privada o individual, Luis Pasara, *Perú 1980: cuenta y balance*, Lima, CEDYS, 1982.

⁵ Daniel Sánchez Velásquez, “¿Sabemos cuánta población indígena hay en el Perú?”, *op. cit.*

aparato judicial ni las fuerzas del orden estaban al servicio de los campesinos. Así, el descontento en el campo persistió y la conflictividad entre distintos sectores del campesinado se agudizó, tales elementos facilitaron la penetración de la organización armada Sendero Luminoso en el campo andino, donde inició su acción insurgente en 1980. En el sur del país, a mediados de la década de 1980, los campesinos aymaras y quechuas comenzaron a movilizarse para exigirle al gobierno reconvertir nuevamente las Sociedades Agrarias de Interés Social (SAIS) creadas por la reforma agraria en comunidades.⁶

Las dificultades para la organización de un movimiento indígena en Perú también son consecuencia de los efectos desestructuradores de la guerra interna que enfrentó al PCP-SL con el Estado peruano en el que los campesinos e indígenas fueron la base social de ambas fuerzas y la intensidad de la violencia ejercida por ellas tuvo en los campesinos a sus mayores víctimas.⁷ La incorporación de los campesinos como fuerza contrainsurgente que enfrentó a la organización insurgente introdujo o potenció el enfrentamiento entre los propios campesinos,⁸ que también fue una estrategia de la insurgencia para incrementar el conflicto.

La violenta estrategia contrainsurgente desarticuló a todas las organizaciones populares pues perseguía como terroristas o cómplices de ellos a cualquier sector que se movilizara en contra del gobierno: campesinos, trabajadores, maestros, estudiantes, etcétera.

⁶ Fabiola Escárzaga, “Venciendo el miedo: retoños de movimientos sociales en el contexto de la recuperación democrática en Perú (2000-2006)”, Margarita Favela Gavia y Diana Guillén (coords.), *América Latina. Los derechos y las prácticas ciudadanas a la luz de los movimientos populares*, Buenos Aires, Clacso, 2009.

⁷ Según la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR), hubo 69 mil muertos. Comisión de Entrega de la CVR, Hatum Willakuy. Versión abreviada del Informe Final de la CVR, Lima, CECVR, 2004.

⁸ Las rondas campesinas surgieron en 1976 en la localidad de Chota en el norte del país, pero en sus inicios fueron rechazadas y perseguidas por las autoridades, ellas impidieron de manera eficaz que SL penetrara en sus territorios. En las zonas del centro y sur de los Andes las fuerzas armadas crearon en 1983 Comités de Autodefensa (CADS) incorporando a los campesinos bajo la amenaza de considerarlos como miembros de SL si no lo combatían. Finalmente, el gobierno de Alberto Fujimori, a partir de 1990 reconoce la utilidad de las rondas campesinas como fuerza contrainsurgente y las incorpora en su estrategia militar, así les proporciona armamento y dirección como parte de los CADS. Siendo ese uno de los factores que le permitieron desarticular a la organización armada en 1992. Fabiola Escárzaga, “Venciendo el miedo...”, *op. cit.*

La prolongada hegemonía fujimorista

Otro elemento fundamental en la vida política peruana es la persistente hegemonía del fujimorismo. Alberto Fujimori fue presidente de 1990 al 2000. En su campaña presidencial argumentó la corrupción del sistema político, el carácter elitista de sus miembros y la necesidad de eliminar las barreras burocráticas para la economía popular informal, con base en ello construye una identificación de los sectores populares con su persona por ser ajeno a esas élites políticas. Él es un ingeniero y profesor universitario de ascendencia japonesa que representa el logro del éxito con el esfuerzo y méritos individuales y gana la presidencia con una campaña barata hecha con sus propios recursos y el apoyo de su familia. En la primera vuelta electoral su perfil era cercano a la izquierda, pero para la segunda vuelta da un viraje radical en su programa de gobierno hacia la derecha neoliberal, asumiendo en gran parte el programa de su adversario derrotado, el escritor Mario Vargas Llosa. Como presidente, para mantener su popularidad, Fujimori recurre al constante acercamiento físico con las poblaciones pobres del campo y la ciudad; se disfraza con el atuendo típico de las poblaciones a las que acude en las frecuentes giras, en las que entrega las obras de infraestructura social y los apoyos materiales de sus programas asistencialistas. Esta estrategia tendría una gran eficacia.

En abril de 1992, Fujimori dio un autogolpe de Estado por el que modificó el funcionamiento del sistema político peruano, canceló al Congreso, expulsó a la vieja clase política y creó un Congreso unicameral que redujo a 130 el número de congresistas; convocó a una Asamblea Constituyente y promulgó una nueva Constitución en 1993. La izquierda electoral había alcanzado una fuerza política importante,⁹ pero durante el gobierno de Fujimori prácticamente desaparece de la escena política y se mantiene marginal hasta ahora. Luego de desalojar a la clase política, Fujimori promovió la conformación de una nueva élite económica que acumuló riqueza gracias a la corrupción fomentada por el gobierno, y también una nueva clase política, y a controlar los medios de comunicación, con ello logra una gran capacidad para dominar la vida política peruana.

La nueva Constitución estableció la legislación neoliberal que facilitó la llegada del capital extranjero especialmente en la actividad minera, privatizó los sectores estratégicos nacionalizados por el velasquismo,¹⁰ eliminó leyes favorables a la fuerza

⁹ Alfonso Barrantes Lingán gobernó Lima entre 1984 y 1986 postulado por la coalición Izquierda Unida.

¹⁰ Petróleo, minería, medios de comunicación.

de trabajo y a la propiedad campesina y estableció una legislación contrainsurgente violatoria de los derechos humanos, que fue muy eficaz para terminar con la insurgencia de Sendero Luminoso; a partir de la captura de su dirección en 1992, la organización armada fue desarticulada.

La derrota de Sendero Luminoso, la atracción de capitales extranjeros para la explotación minera y la superación de la inflación, fueron los logros que, promovidos desde el amplio y diverso aparato comunicacional conformado como base de su control político sobre la población (varios diarios, la llamada prensa chicha, televisoras y radiodifusoras), permitieron una gran legitimidad al gobierno de Fujimori y su permanencia en el poder por más de 10 años. Presentándose como un gobierno electo democráticamente (1990, 1995 y 2000) pero actuando en los hechos como una dictadura militar encabezada por un civil, construyó un liderazgo populista de derecha basado en el contacto constante con los sectores populares y la identificación de éstos con su condición de *outsider* y su otredad étnica en tanto japonés.¹¹

Fujimori inició un tercer mandato presidencial a partir de julio de 2000¹² pero fue cuestionado por cometer fraude contra el candidato Alejandro Toledo, se produjeron grandes movilizaciones en su contra desde todos los rincones del país en la denominada *Marcha de los cuatro suyos*.¹³ Pero sobre todo cayó al perder el apoyo del gobierno de Estados Unidos, porque se descubrió que el gobierno peruano estaba vendiendo armas a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). Presionado, Fujimori presenta su renuncia en noviembre de 2000, cuando estaba de gira en Japón,¹⁴ asumiendo como presidente de un gobierno de transición Valentín Paniagua, presidente del Congreso. En su mandato establece la Comisión de la Verdad, que aborda el periodo 1980-2000, pues además de investigar el conflicto armado busca también considerar las violaciones de derechos humanos cometidas por el gobierno de Fujimori y las fuerzas armadas durante sus gestiones. El gobierno de transición resulta sumamente débil y no logra eliminar la hegemonía fujimorista. El fujimorismo se queda como la única expresión política de la derecha, capaz de mantener el

¹¹ La población y la prensa lo llamaban “El chino”.

¹² Burlando las restricciones constitucionales para una segunda reelección con una “Ley de interpretación de la constitución” con el argumento de que la primera elección en 1990 no había sido hecha bajo la Constitución promulgada en 1993.

¹³ Apelando a la memoria prehispánica, el *Tahuantinsuyo* gobernado por los incas fue el imperio de los Cuatro suyos, o regiones que lo conformaban.

¹⁴ En donde permaneció varios años, en tanto goza de la nacionalidad japonesa. Oficialmente nació en Perú, pero se le ha acusado de falsear sus documentos y de haber nacido en Japón, antes de la emigración de sus padres a Perú y no después.

control sobre la sociedad. Desde el autogolpe de 1992, Fujimori construye un discurso de legitimación sustentado en el logro de dos objetivos centrales: derrotar el terrorismo de Sendero Luminoso y traer la prosperidad al país por la vía de la reinsertión de Perú en el mercado mundial a partir de la exportación de minerales.¹⁵

Las movilizaciones contra el extractivismo

En 1992, Fujimori promulgó la Ley General de Minería, que sigue vigente, por la que el Estado promueve la gran minería de capitales extranjeros, mediante condiciones privilegiadas como la libre disposición de divisas y envío de remesas al exterior, la devolución anticipada del impuesto general a las ventas (IGV), y la irrevocabilidad de las concesiones. El paquete de reformas fue impulsado por el proyecto Energy and Mining Technical Assistance (EMTAL), financiado por el Banco Mundial (BM) para crear condiciones para la atracción de inversión extranjera, creando regímenes tributarios favorables al capital extranjero en América Latina. También se otorgaron líneas de crédito especiales para la inversión en minería.¹⁶

Entre 1990 y 2014, las concesiones mineras pasaron de 2.3 millones de hectáreas a 26 millones, cubriendo más de la mitad del territorio; así la minería se expandió por todo el país, con consecuencias devastadoras para las poblaciones afectadas por la pérdida de sus tierras de cultivo y de sus medios de vida, así como de los recursos hídricos, y por la contaminación ambiental; lo que ha generado numerosos conflictos entre la población y las empresas mineras. Al inicio del siglo XXI, de las 5 680 comunidades campesinas legalmente reconocidas en el país, 3 326 tenían que enfrentar la presencia de empresas mineras en sus territorios.¹⁷

Entre 1995 y 2011, la minería fue la mayor fuente de ingresos en Perú, con un crecimiento anual de 7.2%, pasando de 4.5% del producto interno bruto (PIB) en 1995 a 9.4% en 2013. En 2012, 55% de las exportaciones peruanas provenía de la minería y el sector recibía 23.89% de la inversión extranjera directa (IED). En 2015, Perú recibe 7% de la inversión para exploración minera a escala mundial. La minería

¹⁵ Fabiola Escárzaga, “Venciendo el miedo...”, *op. cit.*.

¹⁶ Javier Arellano Yanguas, “Industrias extractivas, descentralización y desarrollo local: economía política de políticas fiscales y redistributivas en Perú y Bolivia”, VV.AA, *Reporte anual de industrias extractivas II*, La Paz, CEDLA, 2014.

¹⁷ José de Echave, “Minería y conflictos sociales en el Perú”, José de Echave *et al.*, *Minería y conflicto social*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 2009.

representa 60% de las exportaciones, pero sólo 6% del PBI, ocupando a apenas 1% de la población económicamente activa.¹⁸

La afectación creciente por el extractivismo –sobre todo minero que el gobierno fujimorista legalizó y expandió–, y la necesidad de defenderse de sus efectos sobre la población, estimuló procesos de organización y de lucha de las comunidades campesinas de los Andes y las comunidades nativas de la Amazonía. Tenían a su favor la posibilidad de recurrir a una legislación nacional e internacional sensible a los intereses indígenas a los que se podía apelar y un conjunto de organizaciones no gubernamentales (ONG) dispuestas a apoyar los procesos de organización y de lucha. Otro factor favorable fue el ejemplo exitoso de las experiencias de organización y lucha en Bolivia y Ecuador.

Así, en 1999 se conformó la Confederación Nacional de Comunidades Afectadas por la Minería (Conacami)¹⁹ para enfrentar al extractivismo minero y sus consecuencias sobre las condiciones de vida de las poblaciones rurales y urbanas. A partir de una estructura organizativa que era inicialmente una ONG ambientalista, se fue conformando una organización política que expresaba los intereses de los sectores campesinos e indígenas afectados por el nuevo ciclo del capital y que buscó más adelante hacer las veces de un movimiento indígena en Perú, tratando de replicar la experiencia de sus pares vecinos y de alcanzar la influencia política de éstos. Para ello se propuso fortalecer la identidad indígena de sus integrantes, en un proceso de reindianización de los campesinos comuneros que en algunas regiones fue aceptada, pero en otras, como en el norte del país, fue rechazada.

Luego de algo más de una década de movilizaciones, la Conacami se debilitó por los conflictos internos y las disputas por el liderazgo entre Miguel Palacín, del centro del país y partidario de la reindianización, y Magdiel Carrión, del norte. Otro factor importante fue la apertura electoral en el nivel local derivada del proceso de descentralización, que convirtió a los que fueron dirigentes de las movilizaciones de

¹⁸ José de Echave *et al.*, “El escenario actual: tendencias, desafíos y posibilidades”, Héctor Alimonda (coord.), *La naturaleza colonizada. Ecología política y minería en América Latina*, Buenos Aires, Clacso, 2011.

¹⁹ En sus inicios se denominó Coordinadora y en 2003 cambió a Confederación. César Padilla, “El caso Conacami en el contexto latinoamericano”, José de Echave, Raphael Hoetmer y Mario Palacios Panéz (coords.), *Minería y territorios en el Perú: conflictos, resistencias y propuestas en tiempos de globalización*, Lima, Programa Democracia y Transformación Global/Conacami/CooperAcción/UNMSM, 2009.

la primera década del siglo XXI en candidatos a congresistas o en funcionarios locales y regionales, con lo que fueron asimilados por el sistema político.²⁰

La continuidad fujimorista

En 2005, Alberto Fujimori²¹ intenta volver a candidatearse a la presidencia en las elecciones de 2006, pero lo detienen en Santiago de Chile y se le inicia un juicio de extradición por delitos de lesa humanidad,²² se impide así que se convierta en presidente nuevamente, pero su hija Keiko, que había sido su primera dama de 1994 al 2000,²³ regresa de lleno a la política y se convierte en la congresista con mayor votación en 2006, mostrando la vigencia del fujimorismo como único factor de articulación de una derecha incapaz de conformar un bloque legítimo. En 2007, su padre fue extraditado a Perú, enjuiciado y sentenciado a 25 años de prisión por graves violaciones a los derechos humanos, corrupción y abuso de autoridad.²⁴ Desde entonces la carrera política de Keiko se planteó como su primera gran meta lograr la liberación de su padre.²⁵

Desde el Congreso, Keiko Fujimori da continuidad al fujimorismo, construye un partido llamado Fuerza Popular,²⁶ convirtiéndose en una fuerza política fundamental;

²⁰ Fabiola Escárzaga, “Venciendo el miedo...”, *op. cit.*

²¹ Autoexiliado en Japón y con ciudadanía japonesa.

²² Promovido por el juez español Baltazar Garzón.

²³ En lugar de su madre que había denunciado actos de corrupción del entorno familiar de Alberto Fujimori y por ello fue apartada del núcleo familiar y hostilizada.

²⁴ Los cargos contra Fujimori por violación de derechos humanos fueron por: la matanza de 15 personas en Barrios Altos; el asesinato y la desaparición forzada de nueve estudiantes y un profesor de la Universidad Enrique Guzmán y Valle “La Cantuta”, cuyos cuerpos fueron calcinados y enterrados en una fosa clandestina; intervención telefónica a políticos y periodistas; tortura al periodista Fabián Salazar para obtener la identidad de sus fuentes de información; homicidio calificado y desaparición forzada en los sótanos del Servicio de Inteligencia del Ejército (SIE); asesinato de Pedro Huilca Tecse, dirigente del sindicato minero, y la esterilización forzada de 250 mil mujeres pobres e indígenas.

²⁵ Jo-Marie Burt, “Perú tiene un nuevo presidente, pero la gran mentira de fraude pone en peligro la democracia”, Wola <<https://www.wola.org/es/analisis/peru-tiene-nuevo-presidente-fujimori-empeligra-democracia/>>, fecha de consulta: 10 de septiembre de 2021.

²⁶ Durante la presidencia de Alberto Fujimori no se conformó un partido político sólido, todo giraba en torno al presidente y su asesor, el siniestro Vladimiro Montesinos. En cada elección el partido tuvo diferente denominación: Cambio 90, Cambio 90–Nueva Mayoría (en 1995) y Perú 2000.

cuenta con un grupo amplio de políticos experimentados formados durante la presidencia de su padre y con una base social muy amplia, construida con asistencialismo y control de los medios de comunicación. También hay un fuerte posicionamiento antifujimorista por parte de la izquierda electoral y de otros sectores. Keiko ha sido candidata presidencial en 2011, 2016 y 2021. En los tres casos ha llegado a la segunda vuelta, pero no logra ganar porque se ha impuesto el bloque antifujimorista que en los procesos de 2011 y 2016 fue articulado por el escritor Premio Nobel de Literatura Mario Vargas Llosa, quien, desde España, como paladín del neoliberalismo, cuestiona el autoritarismo y la corrupción de quien le arrebató la presidencia, desplazó a las élites tradicionales y creó un estado mafioso. Pero el fujimorismo ha logrado con sus votos el control del Congreso y por medio de él sigue decidiendo los destinos de Perú, gobernando indirectamente.

La suma fragilidad del sistema político post Fujimori y la debilidad de los gobiernos posteriores los ha obligado a convertirse en aliados o han sido víctimas de un fujimorismo que desde el Congreso presiona sistemáticamente a los gobiernos, imponiendo su agenda o generando ingobernabilidad, como las leyes anti apología del terrorismo cada vez más severas, ante una amenaza terrorista inexistente, y otras leyes favorables a los intereses de su grupo económico. Y es que la vigencia de la hegemonía fujimorista en torno a Keiko, se sustenta en el argumento de la persistencia de la amenaza terrorista, que sólo el fujimorismo puede enfrentar. Su estrategia, como la de Alberto Fujimori desde 1992, es magnificar la amenaza senderista.

Gracias a la hegemonía fujimorista en el Congreso, durante el anterior periodo presidencial (2016–2021) ha habido un prolongado proceso de desestabilización dirigido por Keiko y su partido, que en 2018 logró que el presidente electo en 2016 Pedro Pablo Kuczynski, un presidente neoliberal, fuera obligado a renunciar acusado de corrupción, no obstante que el 24 de diciembre de 2017 decretó el indulto presidencial que le permitió a Alberto Fujimori pasar a prisión domiciliaria bajo el argumento de su debilitada salud. Asumió la presidencia su vicepresidente Martín Vizcarra.²⁷

En septiembre de 2019, Vizcarra disolvió el Congreso porque le negó la confianza al gabinete presidencial, y en enero de 2020 se eligió un Congreso que funcionaría durante año y medio, y que quedó fraccionado en nueve partidos, sin que alguno obtuviera mayoría absoluta. En noviembre de 2020, Vizcarra fue depuesto por el Congreso sin investigación de por medio, acusado de “permanente incapacidad moral”, pese al rechazo de la opinión pública, que consideraba inoportuno

²⁷ Jo-Marie Burt, “Perú tiene un nuevo presidente...”, *op. cit.*

destituir al presidente en medio de una pandemia y sin motivos suficientes. El 10 de noviembre, Manuel Merino, presidente del Congreso, asumió como presidente de la República, en lo que se consideró un “golpe de Estado” parlamentario.

La crisis política propiciada por la desestabilización fujimorista, encendió la movilización protagonizada por la llamada Generación del Bicentenario, fundamentalmente integrada por jóvenes urbanos. Fue un *ya basta* en contra del fujimorismo que lo decide todo y gobierna a partir del Congreso, sin haber alcanzado la mayoría electoral que le permita ocupar la presidencia. La movilización cuestionó las severas desigualdades que atraviesan al Perú y que han sido potenciadas por la pandemia. En la movilización, dos jóvenes fueron asesinados por la policía. La movilización logró la renuncia de Merino, cinco días después de haber asumido el cargo, y en su lugar asumió, el 16 de noviembre, la presidencia de la República el presidente del Congreso Francisco Sagasti, miembro del Partido Morado, opositor a la vacancia de Vizcarra, quien se comprometió y logró unas elecciones limpias en medio de la pandemia.²⁸ Este estado de ánimo sin duda influyó en el resultado de las elecciones de 2021 y le restó votos populares al fujimorismo.

El desprestigio y debilidad del sistema político peruano se ha acentuado también por el hecho de que todos los presidentes desde Alberto Fujimori han sido acusados de corrupción, varios de ellos envueltos en el escándalo de Odebrecht, empresa brasileña de la que recibieron fondos para sus campañas electorales a cambio de favorecer a la empresa en el otorgamiento de concesiones para la construcción de grandes obras de infraestructura. Alejandro Toledo está prófugo en Estados Unidos; Alán García se suicidó para evitar la cárcel; Ollanta Humala, su esposa Nadine Heredia y Pedro Pablo Kuczynski, así como Martín Vizcarra están en la cárcel. En el último quinquenio, el país tuvo cuatro presidentes: Kuczynski, Vizcarra, Merino y Sagasti. Keiko Fujimori también tiene un juicio abierto por el delito de lavado de activos vinculado a la financiación de las campañas de su partido en 2011 y 2016 por parte de la empresa brasileña Odebrecht, entre otras.

El sorpresivo triunfo de Castillo

En el contexto peruano que caracterizamos, es un acontecimiento sorprendente que Pedro Castillo haya ganado la presidencia, ¿cuáles son los factores que lo hicieron

²⁸ José Carlos Díaz Zanelli, “El mundo indígena 2021: Perú”, IWGIA <<https://www.iwgia.org/es/peru/4159-mi-2021-peru.html>>, fecha de consulta: 8 de noviembre de 2021.

posible? Por una parte, es producto de la debilidad de la propia derecha y su incapacidad para articular sus intereses mafiosos en una candidatura viable, o tal vez un error de cálculo, y la subestimación total de los posibles adversarios. En la primera vuelta electoral del 11 de abril, se presentaron 18 candidatos y entre ellos sólo dos de izquierda: Pedro Castillo, por Perú Libre; y Verónica Mendoza, de Juntos por El Perú. Ella obtuvo en las elecciones presidenciales de 2016, 20% de los votos, pero no logró pasar a la segunda vuelta, quedó en tercer lugar por una mínima diferencia. De acuerdo con el Jurado Nacional de Elecciones (JNE), en la primera vuelta electoral Pedro Castillo obtuvo 19% de la votación y Keiko 13%, un resultado polarizado pues Keiko es la extrema derecha y Pedro Castillo viene de una izquierda radical. En la segunda vuelta electoral, el 6 de junio, Castillo obtuvo 50.12% de los votos, derrotando al 49.87% de Fujimori.²⁹

Pedro Castillo Terrones, de 51 años, representa algunos atributos de lo indígena en Perú, es un maestro rural de Cajamarca, departamento del norte del país, campesino y rondero,³⁰ padre de tres hijos, su esposa es evangélica, tiene una maestría en psicología educativa por la Universidad César Vallejo. Es el primer candidato presidencial que encarna los atributos de la ruralidad serrana, al “Perú profundo”. Su símbolo de campaña fue un lápiz y siempre usa el típico sombrero de los campesinos de Cajamarca. En su campaña prometió una transformación total mediante una Asamblea Constituyente. Es ultraconservador en temas como el matrimonio igualitario, el aborto, la eutanasia y la pena de muerte. Su mensaje de campaña fue “no más pobres en un país rico”. Se comprometió a desarrollar políticas que mantengan la estabilidad económica, al mismo tiempo buscará promover un “verdadero desarrollo económico” y construir “un Perú inclusivo, un Perú justo, un Perú libre, sin discriminación”.³¹

²⁹ Jo-Marie Burt, “Perú tiene un nuevo presidente...”, *op. cit.*

³⁰ Miembro de las rondas campesinas, la organización de base que fue un factor importante para la desarticulación de Sendero Luminoso porque en el campo repelieron la entrada de la organización armada a sus comunidades y, en la estrategia contrainsurgente de Fujimori, se convirtieron en un actor importante y con mucha legitimidad. Pero a la vuelta del siglo, las rondas campesinas se convirtieron de fuerzas contrainsurgentes en la organización de base que constituyó la Confederación Nacional de Comunidades Afectadas por la Minería que, utilizando los recursos organizativos, el armamento y la experiencia en el uso de la fuerza de las rondas enfrentaron a las empresas mineras y a las fuerzas policíacas. Fabiola Escárzaga, “Venciendo el miedo...”, *op. cit.*

³¹ *Gestión*, “Este es el perfil de Pedro Castillo, el nuevo presidente electo de la República del Perú”, *Gestión* <<https://gestion.pe/peru/politica/este-es-el-perfil-de-pedro-castillo-el-nuevo-presidente-electo-de-la-republica-del-peru-nndc-noticia/>>, fecha de consulta: 10 de septiembre de 2021.

Castillo se dio a conocer nacionalmente al conducir la masiva huelga sindical de docentes en septiembre de 2017, como dirigente de una facción disidente del Sindicato Unitario de Trabajadores en la Educación del Perú (SUTEP) para exigir que el gobierno eleve los sueldos de los docentes y no destituya a los que no superaron las evaluaciones en el marco de la carrera pública magisterial. Su facción llamada Comité Nacional de Reorientación (Conare-SUTEP), fue vinculada por las autoridades con integrantes del Movimiento por Amnistía y Derechos Fundamentales.

Castillo estaba totalmente fuera de la política nacional,³² asumió la candidatura presidencial del partido Perú Libre en lugar de la cabeza de la agrupación Vladimir Cerrón, un dirigente de izquierda radical, neurocirujano formado en Cuba, que fue presidente regional del Junín (2011–2014), cargo en el que fue acusado de corrupción por la construcción de una obra pública, y por ello fue inhabilitado electoralmente, para evitar que fuera nuevamente candidato presidencial, y en lugar de Cerrón entró como candidato emergente Pedro Castillo. Por eso pasó desapercibido para los grandes medios de comunicación de Lima, que no lo consideraron un peligro. Su campaña transcurrió a través de las redes sociales, más por iniciativa de los propios votantes que como parte de una estrategia electoral de Perú Libre o del candidato.³³

Como en anteriores elecciones, la polarización étnica y social se manifestó regionalmente, en la ciudad de Lima, con un tercio del electorado, 64.5% votó a favor de Keiko, en provincias serranas como en Puno, Cuzco, Apurímac y Huancavelica más del 80% votó por Castillo. En el Congreso (de 130 integrantes), Perú Libre, el partido de Castillo, logró la primera minoría, con 37 escaños, seguido de Fuerza Popular (fujimorismo) (24), Acción Popular (17), Alianza para el Progreso (15), Renovación Popular (13), Avanza País (7), Juntos por el Perú (5), Podemos Perú (5), Somos Perú (5) y el Partido Morado (3). La fragmentación del Congreso impone la necesidad de establecer acuerdos. Más del 90% de los representantes no tiene experiencia legislativa y el 50% recién se inscribió en un partido.³⁴ Castillo estableció una estrecha alianza con Verónica Mendoza, de Juntos por el Perú, una de las dificultades que enfrenta el gobierno de Castillo es que no tiene un partido propio, y

³² Nunca antes se postuló a la presidencia; en 2002 fue candidato a la alcaldía de Anguía por el partido Perú Posible, de Alejandro Toledo, donde militó desde el 2005 y fue miembro del Comité de Cajamarca; su militancia concluyó en 2017 debido a la cancelación del partido político por no pasar la valla electoral en los comicios de 2016. *Gestión*, “Este es el perfil...”, *op. cit.*

³³ *Idem.*

³⁴ Alejandro Tapia, “Siete claves para entender el triunfo de Castillo en Perú”, *La Tercera*, 2021.

hay diferencias significativas con las posiciones más radicales de Vladimir Cerrón, quien trató de imponer su hegemonía en el gobierno de Castillo.

Otra variable fundamental que explica el sorpresivo triunfo es desde luego el contexto de la pandemia por covid-19. Perú tiene la mayor mortalidad de todo el mundo,³⁵ debido a un sistema sanitario deficiente producto del neoliberalismo, que no tiene capacidad ni interés de atender las necesidades de la población. La cuarentena sumamente rígida que impuso el gobierno de Vizcarra implicó una gran afectación para la sobrevivencia de una población mayoritariamente dedicada al trabajo informal y precario.

El terruqueo como estrategia política

Como señalamos, el discurso fujimorista legitima su proyecto con el argumento de que Alberto Fujimori logró derrotar a Sendero Luminoso y logró incorporar al Perú al mercado mundial a partir de la actividad minera y por ello es indispensable: es el salvador de la patria. Además del discurso se elaboró una estrategia que revive periódicamente la amenaza de Sendero Luminoso, con la realización de atentados en regiones amazónicas donde persisten grupos armados que se pretende vinculados a SL, cada vez que la coyuntura política lo requiere y esta polarizada campaña por la segunda vuelta no fue la excepción.³⁶ Para mantener vigente este discurso, el fujimorismo tiene el control de una gran parte de los medios de comunicación que le ha permitido instalar tales argumentos como sentido común en la mayoría de la población durante un largo periodo.

En 2009 se creó el Movimiento por Amnistía y Derechos Fundamentales (Movadef), organización política que en 2013 buscó ser la expresión electoral de Sendero

³⁵ De acuerdo con la página sobre Coronavirus de la Universidad Johns Hopkins (Baltimore, Estados Unidos), Perú ocupa el primer lugar en mortalidad, con un total de 208 381 y 641 muertes por cada 100 mil habitantes. Universidad Johns Hopkins, “Casos y mortalidad por país” <<https://coronavirus.jhu.edu/data/mortality>>, fecha de consulta: 18 de febrero de 2022.

³⁶ El 23 de mayo hubo una matanza de 16 personas, incluidos dos niños, en una localidad del Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM) zona de producción de hoja de coca. Las autoridades lo atribuyeron a remanentes de Sendero Luminoso. Informaron que en el lugar aparecieron panfletos que llamaban a boicotear las elecciones burguesas: No ir a votar. Votar en blanco. Votar en nulo o viciado. *BBC News Mundo*, “Cómo puede afectar a las elecciones en Perú la matanza atribuida por las autoridades a Sendero Luminoso”, *BBC News Mundo* <<https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-57236218>>, fecha de consulta: 10 de septiembre de 2021.

Luminoso, inicialmente aglutinó a sectores diversos, pero asumió formalmente como ideología el Pensamiento Gonzalo, y eso sirvió para que le fuera negado el registro como organización política al considerarla como una organización que hace apología del terrorismo y el alejamiento de muchos elementos no identificados con esos planteamientos. La existencia de la organización y su actividad política le dio al fujimorismo un argumento fuerte para afirmar la vigencia de la amenaza senderista y actualizar su discurso salvador.³⁷ El terrorismo senderista es el oxígeno que alimenta el fuego fujimorista.

Más tarde, en septiembre de 2017, al cumplirse 25 años de la captura de la dirección de Sendero Luminoso, Maritza Garrido Lecca³⁸ salió en libertad al cumplir su condena, después de ella otros cuadros importantes de la organización alcanzaron la libertad, ese fue el detonante de una nueva actualización del discurso de la supuesta *amenaza senderista* y del correspondiente recrudescimiento de las leyes contra la apología del terrorismo promovida por el fujimorismo, a partir de la cual se acusa, recriminaliza y obstruye la sobrevivencia de los senderistas que salieron de la cárcel porque cumplieron largas condenas, y que difícilmente son ya una amenaza al orden y menos una amenaza armada, porque la organización insurgente fue derrotada y desarmada y ya son viejos todos. En el discurso hegemónico del fujimorismo el *terruqueo* es un elemento central.

Terruco es un término quechuaizado por el que, en los inicios de la lucha armada, la población campesina se refería a los miembros de Sendero Luminoso, luego, los *terruco*s fueron construidos como el enemigo público de los campesinos, y después el *terruqueo* se extendió a lo indígena, a la población migrante desde las zonas andinas a Lima, sobre todo a los que vienen de Ayacucho, cuna de la organización armada y donde más presencia tuvieron y más importantes bases campesinas conquistaron. El *terruqueo* es racista al descalificar al otro, que es el enemigo, fundamentalmente al indio que representa una amenaza para la dominación de las élites. Gracias a la capacidad del fujimorismo de controlar los medios de comunicación y todos los espacios públicos, el *terruqueo* se extendió a toda la izquierda, por más electoral y pacífica

³⁷ Como es llamado por analistas peruanos, que presenta a Alberto Fujimori como el salvador de la patria.

³⁸ Cuadro senderista que tomó notoriedad por ser la joven profesora de ballet en cuya casa se escondía la dirigencia senderista y donde fue capturada en septiembre de 1992. Ella, además, pertenece a una familia de la élite peruana. Su caso fue convertido en novela y en película dirigida por John Malkovich, *La bailarina en el piso de arriba*, 2002.

que sea,³⁹ y a todos los que cuestionen el relato fujimorista y pretendan hacer otra evaluación de la vida política del país: “son terrucos, son enemigos”.⁴⁰

El soporte jurídico de la criminalización por el *terruqueo* es la Ley de Apología del terrorismo que se estableció desde la década de 1980, pero ha ido actualizándose y diversificando el delito y endureciendo las penas. En el siglo XXI, los sucesivos gobiernos usaron la acusación de terrorismo no sólo en términos discursivos sino en términos judiciales, para perseguir a los participantes en las movilizaciones en contra de la minería a quienes se acusó ya no de apología sino directamente de terrorismo, fue una política de criminalización del movimiento social y para el encarcelamiento de los dirigentes.⁴¹

En la campaña del fujimorismo por la segunda vuelta electoral, en 2021, se acudió a la violencia racial del *terruqueo*. Pedro Castillo fue *terruqueado*, para desprestigiarlo se le vinculó con el Movadef, también a Vladimir Cerrón se le imputó ser cercano a Movadef. A continuación, algunas muestras del *terruqueo* en la campaña electoral.

Daniel Urresti, uno de los candidatos presidenciales *terruqueado* a la candidata de izquierda Verónica Mendoza llamándola *Terrónika*. Luego de la primera vuelta, Keiko Fujimori magnánima, le ofreció a Castillo: “no *terruquear* a nadie, y hacer un debate de ideas”.⁴²

El racismo antindígena es uno de los componentes del *terruqueo*, y está normalizado, presentamos varias muestras de ello: en una conversación de WhatsApp entre jóvenes fujimoristas frustrados con los resultados de la elección se decía: “Ayacucho merece ser destruido”. “En esos lugares voy a tirar mi basura en el piso, escupir en la calle, violar a sus mujeres”. Los jóvenes aspiraban a ejercer el terror impune que sufrió la población indígena en los tiempos del conflicto armado a manos de grupos armados y militares. Cuando Castillo ingresó a una clínica de Lima por problemas respiratorios, a fines de abril, el exministro Carlos Bruce, parte del equipo de campaña de Keiko Fujimori, le deseó pronta mejoría y le recordó: “Parece que

³⁹ Pierina Pighi Bel, “Debate presidencial en Perú: qué es el ‘terruqueo’ y cómo influye en la campaña entre Fujimori y Castillo”, *BBC News* <<https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-57277852>>, fecha de consulta: 10 de septiembre de 2021.

⁴⁰ José Carlos Agüero, “Entre el ‘terruqueo’ y los ‘salvadores de la patria’: unas elecciones marcadas por el delirio”, *Salud con Lupa* <<https://saludconlupa.com/noticias/entre-el-terruqueo-y-los-salvadores-de-la-patria-unas-elecciones-marcadas-por-el-delirio/>>, fecha de consulta: 10 de septiembre de 2021.

⁴¹ Rocío Silva Santisteban, “Perros y antimineros. Discursos extractivistas y prácticas represivas en el Perú”, *Tabula Rasa*, núm. 24, Lima, 2016.

⁴² Pierina Pighi Bel, “Debate presidencial en Perú:...” , *op. cit.*

el abundante oxígeno de la costa le afectó por estar acostumbrado al poco oxígeno de la sierra”. Poco después eliminó el twitt pero no se disculpó. Hacía referencia a dos ideas racistas sobre la población indígena: 1) que los indígenas de los Andes no piensan bien porque el oxígeno no les llega al cerebro, y 2) que no deben moverse de su lugar (el campo), y mucho menos ir a la capital para hacer política.⁴³

Las denuncias por fraude con que Keiko pretendía anular las elecciones luego de la segunda vuelta, expresaban también el racismo pues asumían que en las serranías y en los lugares alejados los partidarios de Castillo habían llenado las ánforas y las actas a su antojo, y por ello había que suprimir los votos indígenas, quienes según este discurso no sabían ejercerlo y por tanto no merecían el derecho al voto.⁴⁴ Por ello no sorprende que el Nobel de Literatura, Mario Vargas Llosa, se convirtiera en el mayor defensor de Fujimori, pues además de la defensa del libre mercado, los identifica su percepción de los pueblos indígenas como bárbaros rezagos de un pasado que tarde o temprano cederá y se disolverá en una sociedad mestiza que sólo habla español. Y Pedro Castillo, por su identidad étnica y su discurso antielitista, es la amenaza de un apocalipsis de sus privilegios y del control que ejercen en el Estado.⁴⁵

El triunfo de Castillo es un triunfo plebeyo, popular, provinciano, serrano, del Perú marginado, de los pobres. La sierra andina ha votado masivamente por Castillo y ha votado contra Lima. Los terrucos le han dado la victoria a Castillo, a quien la derecha también llama “Terruco”. Para esas poblaciones excluidas, la victoria de Castillo es una reivindicación y una esperanza.

Reflexiones finales

La crisis del sistema político peruano creado por el fujimorismo se agrava con el tiempo, la renovación de la hegemonía fujimorista encabezada ahora por Keiko Fujimori como representación más eficaz de la derecha es su expresión, pues la derecha ha resultado incapaz de formar una mejor representación de sus intereses que el

⁴³ *Idem.*

⁴⁴ En la Constitución de 1979 se otorgó por primera vez el voto a los analfabetos, léase los campesinos quechuahablantes.

⁴⁵ Marco Avilés, “Pedro Castillo podría vencer a la derecha peruana, pero no a su racismo”, *The Washington Post* <<https://www.washingtonpost.com/es/post-opinion/2021/06/13/elecciones-peru-2021-racismo-keiko-fujimori-pedro-castillo-fraude/>>, fecha de consulta: 10 de septiembre de 2021.

fujimorismo, pero éste representa al mismo tiempo un gran peligro por su creciente ilegitimidad. Esa hegemonía fujimorista utiliza los mecanismos más perversos para obstruir la posibilidad de que representaciones de izquierda electoral puedan consolidarse, pues todos terminan siendo asimilados a la izquierda armada, todos son acusados de terroristas, legal o mediáticamente. La expresión de esa crisis es la corrupción a todos los niveles del aparato de gobierno y en particular los procesos judiciales seguidos a todos los expresidentes peruanos desde Alberto Fujimori hasta Martín Vizcarra.

Hay una gran debilidad en el gobierno de Castillo y este sistema de gobierno peruano definido en la Constitución de 1993, que eventualmente puede permitir una nueva estrategia del fujimorismo para destituir al presidente bajo cualquier argumento. Es un gobierno precario con muchas dificultades, pero representa la expresión de un sector mayoritario popular andino, y una parte de él fue en el pasado parte de la base social fujimorista. La pandemia propició esta polarización entre derecha radical e izquierda radical de la segunda vuelta electoral, que permitió un triunfo muy ajustado de la izquierda de Castillo, gracias al desplazamiento de votantes de sectores populares de la sierra y también de la costa, que es un fenómeno novedoso porque se afirmó la identificación con la identidad y condición de clase de Castillo por encima de la construcción hegemónica del fujimorista y su control sobre los medios de comunicación que no garantizó el triunfo y, en cambio, los votantes populares se afirmaron en tanto marginados y olvidados por los gobiernos y candidatos neoliberales de las últimas décadas, identificándose con quien hablaba el mismo lenguaje que ellos. Lo que muestra un avance político por la ruptura con la hegemonía fujimorista, que ha paralizado la vida política de los sectores trabajadores, populares, campesinos e indígenas mediante la amenaza de ser acusados de apología del terrorismo o de terrorismo y ser encarcelados. De manera que la estrategia de desarticulación de la movilización antiextractivista de Conacami a partir de la cooptación por lo electoral tuvo una salida imprevista para los grupos políticos dominantes.

La crisis de la derecha y la ausencia de alternativas de centro o de izquierda es uno de los factores que explican el triunfo de un personaje ajeno a la clase política y sin una trayectoria política significativa, que permita una identificación sólida por parte de una base popular urbana y campesina carente de representación electoral nacional. El otro factor es el empobrecimiento y la crisis sanitaria producida por la pandemia por covid-19 y el pésimo manejo del gobierno de Martín Vizcarra. La desesperación de los sectores populares y el enojo frente a los reiterados bloqueos del Congreso dominado por el fujimorismo que ha derribado varias presidencias y que, en el último quinquenio, hayan gobernado Perú cuatro presidentes. Es la desesperación

producida por el contexto político y social en los votantes, más que una alternativa popular consistente representada por la candidatura de Castillo.

Bibliografía

- Agüero, José Carlos, “Entre el ‘terruqueo’ y los ‘salvadores de la patria’: unas elecciones marcadas por el delirio”, *Salud con Lupa* <<https://saludconlupa.com/noticias/entre-el-terruqueo-y-los-salvadores-de-la-patria-unas-elecciones-marcadas-por-el-delirio/>>, fecha de consulta: 10 de septiembre de 2021.
- Alimonda, H., “Oro y esclavos, la alegoría profética de Bolívar (minería, gobernabilidad y resistencias populares en Perú)”, en C. Composto y M.L. Navarro (comps.), *Territorios en disputa. Despojo capitalista, luchas en defensa de los bienes comunes naturales y alternativas emancipatorias para América Latina*, México, Bajo Tierra Ediciones, 2014, pp. 89-108.
- Arellano-Yanguas, Javier, “Industrias extractivas, descentralización y desarrollo local: economía política de políticas fiscales y redistributivas en Perú y Bolivia”, en VV.AA, *Reporte anual de industrias extractivas II*, La Paz, CEDLA, 2014.
- Avilés, Marco, “Pedro Castillo podría vencer a la derecha peruana, pero no a su racismo”, *The Washington Post* <<https://www.washingtonpost.com/es/post-opinion/2021/06/13/elecciones-peru-2021-racismo-keiko-fujimori-pedro-castillo-fraude/>>, fecha de consulta: 10 de septiembre de 2021.
- BBC News Mundo*, “Cómo puede afectar a las elecciones en Perú la matanza atribuida por las autoridades a Sendero Luminoso”, *BBC News Mundo* <<https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-57236218>>, fecha de consulta: 10 de septiembre de 2021.
- Burt, Jo-Marie J. M. “Perú tiene un nuevo presidente, pero la gran mentira de fraude pone en peligro la democracia”. Wola <<https://www.wola.org/es/analisis/peru-tiene-nuevo-presidente-fujimori-empeligra-democracia/>>, fecha de consulta: 10 de septiembre de 2021.
- Burt, Jo-Marie y John Walsh, “Tras elecciones del 6 de junio, democracia del Perú pende de un hilo”, Wola <<https://www.wola.org/es/analisis/elecciones-6-de-junio-peru-pende-de-un-hilo/>>, fecha de consulta: 10 de septiembre de 2021.
- Comisión de Entrega de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, Hatum Willakuy. Versión abreviada del Informe Final de la CVR, Lima, CECVR, 2004.
- De Echave, José, “Minería y conflictos sociales en el Perú”, José de Echave *et al.*, *Minería y conflicto social*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 2009.
- De Echave, José *et al.*, “El escenario actual: tendencias, desafíos y posibilidades, Héctor Alimonda (coord.), *La naturaleza colonizada. Ecología política y minería en América Latina*, Buenos Aires, Clacso, 2011.
- Díaz Zanelli, José Carlos, “El Mundo Indígena 2021: Peru”, IWGIA <<https://www.iwgia.org/es/peru/4159-mi-2021-peru.html>>, fecha de consulta: 8 de noviembre de 2021.

- Escárzaga, Fabiola, “Venciendo el miedo: retoños de movimientos sociales en el contexto de la recuperación democrática en Perú (2000-2006)”, en Margarita Favela Gavia y Diana Guillén (coords.), *América Latina. Los derechos y las prácticas ciudadanas a la luz de los movimientos populares*, Buenos Aires, Clacso, 2009.
- , “¿Construcción del Estado plurinacional o reconstitución del Estado-nación en Ecuador y Bolivia?”, en Juan José Carrillo, Fabiola Escárzaga y Griselda Günther (coords.), *Ascenso y crisis de los gobiernos progresistas latinoamericanos*, México, UAM-Xochimilco/Ítaca, 2016.
- , “Movilización social y participación electoral en Perú (2000-2016)”, Berenice Ortega Bayona y Kristina Pirker (coords.), *Dilemas de la acción colectiva en América Latina: Entre la incidencia institucional y la protesta social*, México, UNAM/Instituto Mora, 2019.
- Gestión, “Este es el perfil de Pedro Castillo, el nuevo presidente electo de la República del Perú” <<https://gestion.pe/peru/politica/este-es-el-perfil-de-pedro-castillo-el-nuevo-presidente-electo-de-la-republica-del-peru-nndc-noticia/>>, fecha de consulta: 10 de septiembre de 2021.
- Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú, Onamiap, Resultados de los Censos Nacionales: los y las indígenas somos muchos más <<http://onamiap.org/2018/09/resultados-de-los-censos-nacionales-los-y-las-indigenas-somos-muchos-mas/>>, fecha de consulta: 10 de septiembre de 2018.
- Padilla, César, “El caso Conacami en el contexto latinoamericano”, en José de Echave, Raphael Hoetmer y Mario Palacios Panéz (coords.), *Minería y territorios en el Perú: conflictos, resistencias y propuestas en tiempos de globalización*, Lima, Programa Democracia y Transformación Global/Conacami/CooperAcción/UNMSM, 2009.
- Pasara, Luis, *Perú 1980: cuenta y balance*, Lima, CEDYS, 1982.
- Pighi Bel, Pierina, “Debate presidencial en Perú: qué es el ‘terruqueo’ y cómo influye en la campaña entre Fujimori y Castillo”, *BBC News*, 31 de mayo de 2021 <<https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-57277852>>, fecha de consulta: 10 de septiembre de 2021.
- Sánchez Velásquez, Daniel, “¿Sabemos cuánta población indígena hay en el Perú?”, *Revista Ideele*, núm. 256, diciembre, Lima, 2015.
- Silva Santisteban, Rocío, “Perros y antimineros. Discursos extractivistas y prácticas represivas en el Perú”, *Tabula Rasa*, núm. 24, Lima, 2016.
- Tapia, Alejandro, “Siete claves para entender el triunfo de Castillo en Perú”, *La Tercera*, 19 de julio de 2021 <<https://www.latercera.com/mundo/noticia/siete-claves-para-entender-el-triunfo-de-castillo-en-peru/55QYFDYEURCOBI5N6OJ6TCYZW4/>>, fecha de consulta: 10 de septiembre de 2021.
- Universidad Johns Hopkins, “Casos y mortalidad por país” <<https://coronavirus.jhu.edu/data/mortality>>, fecha de consulta: 18 de febrero de 2022.

La Ciudad de México y la disputa por la nación (2015, 2018 y 2021)

Ernesto Soto Reyes Garmendía

Introducción

Un fenómeno característico del federalismo mexicano desde la segunda mitad del siglo XX y hasta nuestros días es el tránsito hacia un creciente centralismo en la toma de decisiones. A pesar de la reforma al artículo 115 de la Constitución en 1983, que otorga autonomía al orden de gobierno municipal, y a pesar de que el artículo 124 de la Carta Magna establece la existencia de una relación igualitaria entre el gobierno federal y el de los estados, en realidad se ha operado un proceso de centralización económica (Ley de Coordinación Fiscal) y política (presidencialismo). Esto aleja al federalismo mexicano de su origen igualitario ante la ley de la federación, los estados, los municipios y sus ciudadanos.

Ahora bien, el mandato popular que llevó a Andrés Manuel López Obrador (AMLO) a la Presidencia de la república con más de 30 millones de votos (53.2% de la votación total) no se ha traducido en un cambio de aquellas tendencias centralistas y de un presidencialismo vertical.

Por otro lado, la Ciudad de México (CDMX) ha desempeñado un rol esencial en este proceso de centralización. Su concentración poblacional, así como el hecho de ser sede de los poderes federales, del Ejecutivo, Legislativo y Judicial; al igual que de gran parte de las oficinas del sector público federal, y centro financiero, económico y cultural del país, le ha convertido en un referente obligado de los asuntos

políticos, económicos y sociales. Debido a esta centralidad, es importante el seguimiento de las rutas electorales de la capital del país.

El presente trabajo tiene como propósito analizar los resultados de las tres últimas elecciones locales celebradas en la Ciudad de México (2015, 2018 y 2021), para ubicar el papel relevante del partido Movimiento de Regeneración Nacional (Morena), y cómo a partir de su primera participación en los comicios de 2015 se ha modificado la correlación de fuerzas políticas en la capital y en el país. El trabajo también pretende explicar el ascenso de Morena en las elecciones locales de la Ciudad de México de 2015 y 2018 y su debacle en las de 2021.

El capítulo se divide en cuatro apartados. El primero sirve como contexto para explicar algunos cambios institucionales y legales que precedieron a las elecciones de 2015 y que sirven como marco a la transición democrática de la capital.

El segundo, tercero y cuarto apartados se dedican a analizar las elecciones locales de 2015, 2018 y 2021, respectivamente, haciendo énfasis en el papel desempeñado por Morena, su fortaleza y debilidades, y su consecuencia en la vida política de la capital.

El capítulo forma parte de una investigación más amplia del autor sobre ciudadanía y procesos electorales en la CDMX, por lo que se retoman algunos pasajes de esta investigación, lo que permite mostrar el proceso integralmente. Estos pasajes han sido actualizados y mejorados, y siempre señalados con una nota *bibliográfica*.

Los avatares político electorales de la Ciudad de México: breve recuento histórico¹

La Ciudad de México (CDMX) como entidad federativa, ha transitado por diversas facetas en su configuración político territorial, lo que ha tenido distintas implicaciones

¹ Para una información complementaria tanto de la historia de los cambios institucionales en las elecciones en la Ciudad de México, como en relación con los procesos electorales de 2015 y 2018, véanse los artículos: Ernesto Soto Reyes Garmendia, “México, federalismo, democracia y el paradigma del Distrito Federal”, en Ernesto Soto Reyes Garmendia (coord.), *República, federalismo e identidad nacional*, Universidad Autónoma Metropolitana/EON Ediciones, México, 2011, pp. 105-137; Lilita López Levi, Juan Reyes del Campillo y Ernesto Soto Reyes Garmendia, “Dinámicas electorales en México”, en *2012 procesos políticos, continuidades y rupturas*, UAM, México, 2012, pp. 21-68; Ernesto Soto Reyes Garmendia, “Elecciones y lecciones de democracia en México”, *Véredas, revista del pensamiento sociológico*, UAM, 2013, México, pp. 102-120; Ernesto Soto Reyes Garmendia, “Morena y la irrupción ciudadana en la Ciudad de México”, *Sociedad y sociología hoy*, año 18, núm. 34, primavera 2017, pp. 123-142.

en la forma en que los ciudadanos se vinculan con sus representantes, con sus instituciones y con sus autoridades.

Después de la Independencia en México se adoptó la forma de gobierno republicano, representativo, popular y federal, organizado políticamente en estados independientes, libres y soberanos. La división política que establecía la Constitución de 1824 consistía en 20 estados, cuatro territorios y un Distrito Federal.² La capital del Distrito Federal era la Ciudad de México. Desde un principio, la organización política de la capital provocó polémica, debido a que algunos diputados no estaban de acuerdo con que ésta fuera la capital de un solo estado, ya que esto convertía al Distrito Federal en una entidad federativa demasiado poderosa respecto del resto de las entidades integrantes de la naciente federación.³ A pesar de lo anterior, el Congreso eligió a la Ciudad de México para la residencia de los poderes de la federación. En ese entonces, la población del recién creado Distrito Federal se estimó en 269 534 habitantes, mismos que residían en 12 municipalidades, cuyos ayuntamientos y presidentes municipales eran electos por los habitantes.⁴

La Constitución de 1857 refrendó que el país se organizaba como república representativa, democrática y federal, formada por estados libres y soberanos. Para el Distrito Federal, la Constitución de 1857 señaló que el ayuntamiento de México quedaba constituido por 20 regidores, dos procuradores de la ciudad, presididos por un primer regidor. “Más tarde y por decreto del 6 de mayo de 1861, el territorio del Distrito Federal quedó integrado con las municipalidades de México, Guadalupe Hidalgo, Xochimilco, Tlalpan y Tacubaya”.⁵

Como puede entenderse, la definición jurídica del territorio de la capital era cambiante según quien la gobernara; por ejemplo, durante el imperio de Maximiliano

² Estados: Chiapas, Durango, Guanajuato, Interno de Occidente, México, Michoacán, Nuevo León, Oajaca, Puebla de los Ángeles, Querétaro, San Luis Potosí, Tamaulipas, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz, Xalisco, Yucatán y de los Zacatecas. Territorios: Chihuahua, Coahuila, Tejas, Alta y Baja California, Colima y Santa Fe de Nuevo México y Distrito Federal; véase Josefina Zoraida Vázquez, “El federalismo mexicano, respuesta al regionalismo”, en León E. Bieber (coord.), *Regionalismo y federalismo, aspectos históricos y desafíos actuales en México, Alemania y otros países europeos*, El Colegio de México/UNAM y Servicio Alemán de Intercambio Académico, México, 2004, pp. 29 y 396.

³ *Ibid.*, p. 29.

⁴ Las 12 municipalidades eran: México, Guadalupe Hidalgo, Tacubaya, Azcapotzalco, Tacuba, Izta-calco, Mixcoac, Iztapalapa, Popotla, La Ladrillera, Nativitas y Mexicalcingo. Instituto Electoral del Distrito Federal, *Memoria histórica electoral del Distrito Federal*, México, 2009, pp. 12-13.

⁵ Gobierno de la Ciudad de México, *El Antiguo Palacio del Ayuntamiento*, México, 1998, p. 213.

de Habsburgo (1864-1867), el alcalde de la Ciudad de México era nombrado por el emperador.

Fue el presidente Benito Juárez quien comenzó a ordenar la situación jurídica de la capital y sus ciudadanos. Así, mediante decreto promulgó la Ley Electoral para la renovación de ayuntamientos del 16 de diciembre de 1862, que regulaba la renovación de los ayuntamientos mediante la elección de los ciudadanos. Dicha ley señalaba lo siguiente:

Renovación popular de ayuntamientos en el mes de diciembre de cada año, para que los nuevos cuerpos municipales se instalaran el primero de enero.

Elección indirecta en primer grado, teniendo derecho a votar los ciudadanos que podían hacerlo en las elecciones generales.⁶

Durante el porfiriato se inicia el desmantelamiento del municipio en el Distrito Federal y la negación del derecho político de sus habitantes a elegir a sus autoridades.

En octubre de 1901 se modificó el artículo 72 de la Constitución de 1857 en su fracción VI para señalar que el Congreso tenía la facultad “Para legislar en todo lo concerniente al Distrito Federal y Territorios”.⁷ Con esta modificación constitucional, la dictadura de Porfirio Díaz iniciaba el siglo XX conculcando el derecho de los habitantes del Distrito Federal a elegir a sus gobernantes.⁸

El 23 de marzo de 1903, Porfirio Díaz decreta que el Distrito Federal se dividía en 13 municipalidades —una de éstas era la Ciudad de México—, integradas por las cuatro delegaciones centrales, a cargo de un gobernador del Distrito Federal, sujeto al Ejecutivo mediante la Secretaría de Gobernación. Una vez derrocado el dictador, Francisco I. Madero restituyó al Distrito Federal su personalidad jurídica, planteando la necesidad de “hacer una evaluación política del estado real de los municipios antes de dejarse llevar por la inercia revolucionaria e instalar inmediatamente la libertad municipal en el Distrito Federal”.⁹ Tal evaluación nunca se llevó a cabo debido al asesinato de Francisco I. Madero en 1913. Con su muerte y con la lucha revolucionaria en su apogeo, las cuestiones electorales quedaron relegadas a un segundo término. Lo prioritario era la lucha armada y la conquista del poder.

⁶ Instituto Electoral del Distrito Federal, *Memoria histórica electoral del Distrito Federal*, op. cit., pp. 16-17.

⁷ *Ibid.*, p. 40.

⁸ Lilitiana López Levi, Juan Reyes del Campillo y Ernesto Soto Reyes Garmendia, “Dinámicas electorales en México”, op. cit., pp. 114-115.

⁹ Gobierno de la Ciudad de México, *El Antiguo Palacio del Ayuntamiento*, op. cit., p. 129.

En 1916, Venustiano Carranza llama a elecciones municipales, incluidas las del Distrito Federal, que recupera sus bienes expropiados desde 1903. Simultáneamente, durante la elaboración de la nueva Carta Magna de 1917, se revive la disputa respecto a la incompatibilidad de tener en la misma ciudad la sede del gobierno federal y un gobierno local; en primer lugar, por la falta de libertad y autonomía que tendría el municipio del Distrito Federal y por su supuesta incapacidad para enfrentar financieramente los gastos que generaba la capital.

En el texto de la Constitución de 1917 para el Distrito Federal se mantuvo la división administrativa municipal con elección popular, “pero se señaló que sus municipalidades deberían tener una superficie y población suficientes para subsistir con sus propios recursos, así como contribuir a los gastos comunes del gobierno central y se otorgaba facultad al presidente de México para designar al gobernador del Distrito Federal, así como a las autoridades del municipio central o Ciudad de México”.¹⁰ Con estas medidas, nuevamente se centralizaba la administración de la capital, sin embargo, el congreso constituyente decidió no eliminar el ayuntamiento de la Ciudad de México. Debe señalarse que las diferencias entre los ayuntamientos y el gobierno federal eran permanentes, en particular en lo referente a los gastos de operación y a los de educación básica.

En este marco, en mayo de 1928, siendo por segunda vez candidato a la presidencia de la República, Álvaro Obregón, envió al Senado una iniciativa para suprimir el régimen municipal del Distrito Federal. Dicha iniciativa señalaba lo siguiente:

Los hechos han demostrado que la organización municipal en el Distrito Federal, no ha alcanzado nunca los fines que esa forma gubernativa debe llenar, debido a los conflictos de carácter político y administrativo que constantemente han surgido por la coexistencia de autoridades, cuyas facultades se excluyen a veces, y a veces se confunden. En consecuencia, para estar de acuerdo con la lógica y con la realidad, lo debido será organizar la administración del Distrito Federal de manera que haya unidad de mando y eficiencia en todos los órdenes del servicio público.¹¹

En diciembre de 1928, el Congreso de la Unión aprobó la Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales, que reglamentó el sistema de gobierno, la administración local y la división política de la capital. Con esta Ley Orgánica se consolidaba la desaparición del régimen municipal de la capital y el derecho de sus habitantes a

¹⁰ Adolfo Sánchez Almanza, *Panorama histórico de la Ciudad de México*, UNAM/Porrúa, México, 2004, pp. 13, 29 y 44-45.

¹¹ *Ibidem*, p. 54.

votar y ser votados como gobernantes de la misma, conservando solamente su derecho a elegir diputados y senadores federales y al presidente de la República.

La eliminación del municipio y la castración de los ciudadanos para elegir sus autoridades en la Ciudad de México, abre un parteaguas en la historia de la ciudad. Entre 1928 y 1987, el régimen político de la ciudad capital no se modificó.

En 1987 se abrió paso a la reforma política del Distrito Federal, "...que finalmente derivó en la creación de la Asamblea de Representantes en 1987".¹² En la reforma que inaugura la Asamblea de Representantes, también se logró que sus miembros fueran electos mediante el voto universal y secreto de los ciudadanos del Distrito Federal. En 1993 y 1996 se modifica el artículo 122 constitucional otorgando atribuciones legislativas a la Asamblea de Representantes en importantes materias. "También la reforma de 1993 estableció un mecanismo cuasi-parlamentario con intervención del presidente de la República para designar al jefe del Distrito Federal".¹³ Dicha reforma se amplió el 22 de agosto de 1996 modificándose nuevamente el artículo 122 de la Constitución, decretando la elección directa del jefe de gobierno: "El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el Ejecutivo y la administración pública en la entidad y recaerá en una sola persona, elegida por votación universal, libre, directa y secreta".¹⁴

El año de 1997 se convirtió en un parteaguas para la ciudadanía en el Distrito Federal, pues marcó la diferencia en términos de sus derechos de representación al tener la posibilidad de elegir a sus autoridades, como lo hacían los habitantes de las otras entidades de la República.¹⁵ En 1999, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), haciendo uso de sus nuevas facultades aprobó el Código Electoral del Distrito Federal y con ello la creación del Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) y del Tribunal Electoral del Distrito Federal (TEDF). Ese mismo año se realizó una reforma al Estatuto de Gobierno de la entidad, disponiendo que a partir del año 2000 serían electos los jefes delegacionales mediante el voto popular directo y secreto.¹⁶

Algo novedoso en la nueva organización del gobierno capitalino fue la promulgación de la Constitución de la Ciudad de México el 5 de febrero de 2017, creando las alcaldías, en sustitución de las delegaciones políticas.

¹² Jacqueline Peschard, *1994 voto y representación política en la Cámara de Representantes del Distrito Federal*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México, 2001, p. 311.

¹³ IEDF, *Memoria histórica electoral...*, op. cit., p. 63.

¹⁴ *Ibid.*, p. 64.

¹⁵ Ernesto Soto Reyes Garmendia, "México, federalismo, democracia...", op. cit., pp. 105-137.

¹⁶ *Ibid.*, p. 137.

Las alcaldías, antes llamadas delegaciones políticas, son al igual que los municipios, los espacios de gobierno más cercanos a la población; donde se resuelven los problemas de tenencia de la tierra, servicios, organización vecinal, contratos económicos locales, seguridad, prevención del delito, etcétera. Es por ello que son los cargos de representación popular más peleados y votados.

También la nueva Constitución crea un Consejo, integrado por diez miembros, seis del partido ganador o de mayoría relativa y cuatro de representación proporcional, nombrados de entre los partidos de oposición de acuerdo con la votación obtenida por cada uno de ellos. Estos concejos son creados en las alcaldías para equilibrar las fuerzas contendientes en la demarcación y como órgano supervisor de las acciones de gobierno y su presupuesto.

Hasta aquí el breve recuento histórico de lo que hemos llamado *los avatares político electorales de la Ciudad de México*. Pasemos ahora a discutir la elección de 2015 en la Ciudad Capital.

Las elecciones de 2015: debut electoral de Morena

Las elecciones del 6 de julio de 2015 se caracterizaron por la participación masiva de los votantes en apoyo de un nuevo partido: Movimiento de Regeneración Nacional (Morena) y de su candidato a la presidencia, Andrés Manuel López Obrador.

La vigorosa presencia de Morena modifica la correlación de fuerzas políticas del país, incluida la capital de la República donde obtuvo importantes triunfos como lograr la mayoría simple en la ALDF, que había sido dominada por el Partido de la Revolución Democrática (PRD) durante casi una década. Sin duda, el gran perdedor en esta elección fue el PRD y su acompañante en la coalición formada con el Partido del Trabajo (PT): la elección de 2015 fue de claroscuros: de participación ciudadana y fraudes electorales; de un ejercicio democrático, con nuevos ganadores y viejos perdedores; de nuevos paradigmas.

*Los cargos de representación popular en juego*¹⁷

En junio de 2015 en el Distrito Federal (hoy Ciudad de México) los cargos en disputa fueron: 16 jefaturas delegacionales (hoy alcaldías) y 66 diputaciones locales (40 por el principio de mayoría relativa y 26 por el principio de representación

¹⁷ Nota: salvo indicación contraria, todos los resultados electorales reportados en éste y el resto de apartados se refieren a votaciones de diputados por el principio de mayoría relativa.

proporcional). También se eligieron 27 diputados federales, correspondientes a igual número de distritos electorales federales con asiento en la capital de la República.

En la Ciudad de México acudieron a votar alrededor de 3.2 millones de ciudadanos (44.1% del padrón electoral). Esta participación fue baja como sucede generalmente en las elecciones intermedias (en 2009 fue de solamente 41.6%), que contrastan con la participación ciudadana cuando las elecciones son concurrentes con la elección de jefe de gobierno cada seis años donde, por ejemplo, en las últimas tres votaciones concurrentes fue de 67.1, 65.9 y 62.7% durante las elecciones de 2006, 2012 y 2018, respectivamente, cuando también se eligió al jefe de gobierno del Distrito Federal y al presidente de la República.

Los diputados locales en el Distrito Federal

En 2015, los nuevos partidos –Morena, Partido Humanista (PH) y el Partido Encuentro Social (PES)–, junto con los candidatos independientes (figura que se inaugura en estas elecciones), obtuvieron una tercera parte de la votación (33.1%). Destaca la votación de Morena con 23.5%. Si a lo anterior le sumamos los votos nulos (7.1%), se comprueba que 4 de cada 10 votantes rechazó las opciones electorales pre-existentes.¹⁸ Considerando los que decidieron no votar (56%), la proporción de rechazo alcanza a 7 de cada 10 ciudadanos inscritos en el padrón electoral del entonces Distrito Federal, que no apoyaron la oferta partidaria previa a la elección. Esto anunciaba una crisis de representatividad electoral y de gobierno, cuando menos para los partidos tradicionales.¹⁹

En la votación para diputados locales por el principio de mayoría relativa, la coalición PRD/PT recibió un voto de castigo contundente, al pasar de 36 a 22.6% de la votación total del Distrito Federal entre 2009 y 2015. También debe destacarse que la alianza del Partido Revolucionario Institucional (PRI) con el Partido Verde Ecologista (PVEM) perdió ocho puntos porcentuales de la votación total, al pasar de 25.1 a 16.9% entre 2009 y 2015. Otra debacle fue para el PT, que pierde la mayor parte de su electorado y no alcanza ni el 3% de la votación.

La votación de diputados locales de mayoría relativa de los 40 distritos locales de la capital puede observarse en el Cuadro 1, donde se aprecia la debacle del PRD en las elecciones del 7 de junio en el Distrito Federal.

¹⁸ Ernesto Soto Reyes Garmendia, “Morena y la irrupción ciudadana”, *op. cit.*, pp. 123-142.

¹⁹ *Idem.*

Cuadro 1. Primer lugar electoral 40 distritos locales por mayoría relativa.
Primero y segundo lugar 2015 y primero 2006 y 2012

	2006	2009	2012	2015	2015 frente a 2009
	1°	1°	1°	1°	1°
PAN	9	9	2	5	-4
PRI-PVEM	0	0	0	4	+4
PRD-PT	31	31	38	14	-17
Morena	0	--	0	17	+17
Total	40	40	40	40	----

Fuente: elaboración con datos del IEDF, INE y revista *Voz y Voto* 269, julio de 2015; Ernesto Soto Reyes Garmendia, “Morena y la irrupción ciudadana”, *op. cit.*

Podemos ver que la coalición PRD/PT en 2015 pierde 17 de los distritos que había ganado en 2009 y pierde 24 si lo comparamos con el 2012. Por su parte, Morena gana 17 distritos en su primera participación y el PAN pierde 4 respecto a 2009, igual número que gana la coalición PRI/PVEM. Aquellos resultados convirtieron a Morena en la primera minoría electoral de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Debe destacarse que en la votación del Distrito Federal se dio el fenómeno del voto diferenciado. Si comparamos la votación para diputados de mayoría relativa con las de las jefaturas delegacionales. Los ciudadanos diversificaron su voto, así, eligieron a cinco candidatos de Morena, dos del PAN, tres del PRI y solamente seis de los 16 candidatos a jefe delegacional, del Partido de la Revolución Democrática.

El PRD obtuvo mejores resultados para jefes delegacionales que para diputados de mayoría relativa. Una explicación posible es la prioridad dada por el PRD en la compra del voto, para asegurar las jefaturas delegacionales, ya que éstas significan mayores recursos y empleos.²⁰

Entre 2006 y 2012, salvo las delegaciones de Cuajimalpa (que ha sido gobernada por el PRD, el PAN y el PRI) y la Miguel Hidalgo (gobernada por el PAN y en una ocasión por el PRD), el resto de las delegaciones se habían mantenido sin alternancia durante las elecciones para jefe delegacional realizadas en 2006, 2009 y 2012: Benito Juárez gobernada por el Partido Acción Nacional (PAN) y el resto por el PRD, que fue hegemónico en el Distrito Federal por casi una década.

²⁰ *Idem.*

En 2015 la situación cambia. Morena gana en cinco delegaciones (Tlalpan, Tláhuac, Cuauhtémoc, Azcapotzalco y Xochimilco); el PRI en tres (Cuajimalpa, Magdalena Contreras y Milpa Alta) y el PAN en dos (Benito Juárez y Miguel Hidalgo), mientras el PRD sigue gobernando en seis delegaciones (Álvaro Obregón, Coyoacán, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa y Venustiano Carranza). Debe decirse que los triunfos del PRD en las delegaciones de Coyoacán y Gustavo A. Madero fueron severamente impugnados ante los tribunales electorales por varios partidos políticos (notoriamente Morena), debido a los fraudes electorales cometidos, de acuerdo con las denuncias.²¹

*Del IFE al INE: las nuevas viejas reglas del juego electoral
y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*

La reforma electoral de 2014 fue aplicada en las elecciones de 2015 y el proceso electoral se inició estrenando árbitro y tribunal electoral, nuevas instituciones de vigilancia y sanción de delitos electorales. También se estrenó un presupuesto enorme, el mayor de la historia electoral mexicana (15 880 millones de pesos).²²

Resulta paradójico que con este INE renovado se documentaran innumerables fraudes, tanto de la coalición PAN/PRD como de la del PRI/PVEM. Igualmente característica fue la intervención de autoridades delegacionales y del gobierno central de la capital, quienes desenfadadamente operaron a favor de sus candidatos y en contra de los de la oposición. Las reformas no detuvieron los vicios y fraudes. Igual que en 2006 y 2012, en 2015 asistimos a la compra del voto, explotando la miseria de la población y, en muchos casos, a cargo de programas sociales gubernamentales. Con factura al PRD, PAN, PRI y PVEM, principalmente, se generalizó la entrega de despensas, materiales de construcción, mochilas y útiles escolares; pantallas de televisión, alarmas vecinales o directamente dinero, a cambio del voto ciudadano.²³ El apoyo de las autoridades locales a candidatos afines y con cargo al erario fue la regla en la mayoría de los organismos gubernamentales.

²¹ *Idem.*

²² El Instituto Federal Electoral (IFE) se convirtió en Instituto Nacional Electoral (INE) con otra estructura y ampliación de sus facultades, para organizar los procesos electorales tanto federales como locales (concurrentes en 2015 en el Distrito Federal); para fiscalizar los gastos de campaña y proponer sanciones que pudieran someterse a consideración y eventual aprobación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

²³ Para mayor información de los fraudes electorales de 1988, 2006 y 2012, véase Ernesto Soto Reyes Garmendia, "Elecciones y lecciones", *op. cit.*, pp. 102-120.

Tras 18 años de gobiernos del PRD en la capital, los últimos caracterizados por el corporativismo, el clientelismo y la corrupción, la población del Distrito Federal emitió un voto de castigo al partido gobernante.

Efectivamente, la debacle del gobierno perredista en las delegaciones y distritos electorales de la capital no pudo ser atenuada ni siquiera con el fraude electoral cometido en estas elecciones por el partido en el gobierno.

La nueva ley electoral (LGIPE) no contemplaba la compra del voto como delito electoral, por lo que este vacío jurídico y el vacío de autoridad del INE provocaron la violación generalizada y sistemática de las reglas electorales, en particular por parte de los partidos mayoritarios PRD, PAN y PRI. De esta manera, el nuevo árbitro y ley electorales fueron rebasados por la “argucia” de los delincuentes electorales.²⁴

Para explicar la irrupción electoral de Morena resulta importante reflexionar en primer lugar sobre la madurez política de los electores en el Distrito Federal que buscaron una nueva opción, diferente a las existentes. Así lo manifestó una tercera parte del electorado en la capital, que rechazó la oferta electoral preexistente.

Los ciudadanos capitalinos rechazaron también los vicios y excesos del sistema electoral mexicano y de los partidos; en ello influye el enorme gasto y despilfarro que implica el financiamiento público a los partidos políticos²⁵ que creció de 108 millones de pesos en 1991 a 5 355.5 millones en 2015,²⁶ esto en el marco de una pobreza creciente que, de acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), alcanzó a 55.3 millones de mexicanos en 2014, siendo que en ese mismo año reporta 11.4 millones de mexicanos en pobreza extrema.²⁷

La intempestiva irrupción de Morena en el espacio electoral de la Ciudad de México provocó la reacción de la oposición, primero suscribiendo una alianza pragmática para presidir comisiones y posteriormente para coaligar al PRD con sus otrora acérrimos enemigos electorales del PRIAN (PRI y PAN). Este hecho, además de fragmentar a la izquierda, desdibujaba el perfil electoral del Partido de la Revolución Democrática.

²⁴ *Idem.*

²⁵ El financiamiento anual de los partidos con registro se calcula con base en el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral, que se multiplica por 65% del salario mínimo. De ese total, 30% se reparte de forma igualitaria y 70% según el porcentaje de votación obtenida por cada fuerza política en las elecciones de diputados federales por mayoría relativa del proceso electoral anterior. Jorge Alcocer, “Tocamos fondo”, *Voz y Voto*, núm. 269, julio de 2015, México, p. 7.

²⁶ *Idem.*

²⁷ Coneval <http://www.coneval.gob.mx/Medición/MP/Paginas/AE_pobreza_2014.aspx>, fecha de consulta: 28 de septiembre de 2015.

“Finalmente, la existencia de un gobierno dividido en el Distrito Federal planteó en primer lugar interrogantes respecto a la gobernabilidad de la capital, con población cada vez más impaciente de ser tomada en cuenta en las decisiones de gobierno que afecten sus condiciones de existencia y participación”.²⁸

Las elecciones de 2018: la Ciudad de México: el eslabón más fuerte de la cadena Morena

El proceso electoral de 2018 en la Ciudad de México (CDMX) siguió patrones similares al del promedio del país, esto es, Morena se consolidó como la fuerza política dominante; sin embargo, los efectos fueron particularmente intensos, debido, entre otras cosas, a una mayor presencia en la CDMX de ciudadanos de izquierda; por el mayor grado de politización de los electores capitalinos y por una exposición mayor a las propuestas de los candidatos.

En todo caso, la resultante fue que en el proceso electoral 2018 de la capital de la República, se obtuvo un récord en la participación ciudadana, de 70.7% en las elecciones a jefe de gobierno y de 70.4% para las de diputados locales,²⁹ ambas históricas en los procesos electorales de la ciudad capital del país.

La participación ciudadana en la votación de jefe de gobierno de la CDMX en 2018 (70.7%), fue sensiblemente más alta que en otras votaciones similares (concurrentes de presidente y jefe de gobierno), como fue el caso de las elecciones de 2006 (67.24%) y 2012 (65.98%) (Cuadro 2).

Cuadro 2. Porcentaje participación ciudadana 2006, 2012 y 2018

Años	2006	2012	2018
Nacional (presidente)	58.55	62.08	62.65
CDMX (jefe de gobierno)	67.24	65.98	70.7

Fuente: elaboración con datos nacionales del IFE e INE y de la Ciudad de México; Mariano Velázquez Miranda, “La elección capitalina”, en *Vóz y Voto*, núm. 306, agosto de 2018, México, p. 100.

Para la Ciudad de México, los resultados electorales de 2018 son importantes porque reagruparon a las fuerzas de izquierda en torno a un eje diferente del que

²⁸ Ernesto Soto Reyes Garmendía, “Elecciones y lecciones”, *op. cit.*, pp. 102-120.

²⁹ Mariano Velázquez Miranda, “La elección capitalina”, *Vóz y Voto*, núm. 306, agosto de 2018, México, p. 100.

la había gobernado durante 21 años, sumiendo paralelamente al PRD en una grave crisis de representación. La coalición “Juntos Haremos Historia” (JHH),³⁰ comandada por Morena, vino a convertirse en el nuevo eje de las fuerzas progresistas. Pocos consideraban el escenario de que dicha coalición ganara la Presidencia de la República, la mayoría en las cámaras de diputados y senadores y la votación mayoritaria favorable para su candidato, Andrés Manuel López Obrador (AMLO) en todos los estados de la República (excepto Guanajuato).

La jefatura de gobierno de la Ciudad de México

En el caso de la contienda por la jefatura de gobierno de la Ciudad de México (CDMX), como se observa en el Cuadro 3, la coalición JHH, con Claudia Sheinbaum como candidata, obtuvo el triunfo con 47.05% de la votación, mientras Alejandra Barrales, de la coalición “Por la Ciudad de México al frente” (integrada por PAN, PRD y MC), obtuvo 31.02% de los sufragios y Mikel Arriola Peñaloza del PRI 12.38%. Otros candidatos como Mariana Boy (PVEM), Marcos Rascón (PHCM),³¹ Purificación Carpinteiro (PNA) y Lorena Osornio (candidata independiente) obtuvieron en conjunto apenas 6.6% de la votación total.

Cuadro 3. Elección jefatura de gobierno de la Ciudad de México

NOMBRE	PARTIDO	VOTOS	PORCENTAJE
Claudia Sheinbaum	Morena, PT y PES	2 537 454	47.05
Alejandra Barrales	PRD, PAN y MC	1 673 015	31.02
Mikel Arriola Peñaloza	PRI	691 772	12.38
Mariana Boy	PVEM	206 942	3.83
Lorena Osornio	Candidata independiente	64 591	1.19
Marcos Rascón	PHCDMX	51 676	0.95
Purificación Carpinteiro	PNA	36 105	0.66

Fuente: elaboración con datos del Instituto Electoral CDMX <<https://www.iecm.mx/www/images/banners/pelo20172018/resultados/index.html>>, fecha de consulta: 25 de noviembre de 2018.

Igual que en la votación federal, los electores capitalinos emitieron un voto diferenciado; esto es, medio millón de votantes que eligieron en la Ciudad de México a Andrés Manuel López Obrador como presidente, no lo hicieron por Claudia

³⁰ Integrado por el Movimiento de Regeneración Nacional, el Partido del Trabajo y el Partido Encuentro Social.

³¹ Partido Humanista de la Ciudad de México.

Sheinbaum como jefa de gobierno. Andrés Manuel López Obrador logró 3 118 478 votos en la Ciudad de México, es decir, unos 580 mil más que la candidata ganadora a la jefatura de gobierno. “El voto dividido entre ambas elecciones resultó muy claro también para esta entidad”.³²

Cabe señalar que la figura de AMLO fue un factor esencial para explicar el triunfo de Morena: “la figura de López Obrador fue la que impulsó a las otras candidaturas [...] sin duda, fue el activo fijo más importante en ambas elecciones y determinante para comprender los resultados electorales”.³³

El Congreso de la Ciudad de México

En el caso del Congreso local de la Ciudad de México, como se observa en el Cuadro 4, nuevamente la coalición Juntos Haremos Historia comandada por Morena obtiene un triunfo contundente. Gana 29 de los 33 escaños de mayoría relativa con 42.40% de la votación total contra 15.09% del PAN, 10.65% del PRD, 9.59% del PRI y 4.24% del Partido Verde.

Cuadro 4. Congreso de la Ciudad de México, votación diputados y curules

PARTIDO	VOTOS	PORCENTAJE	M. RELATIVA	R.PRO.	TOTAL
Morena	2 024 965	42.40	29	9	38/66
PAN	720 838	15.09	2	9	11/66
PRD	508 904	10.65	0	6	6/66
PRI	458 339	9.59	0	5	5/66
PVEM	202 802	4.24	0	2	2/66
PT	115 330	2.41	1	2	3/66
MC	107 694	2.25	0	0	0/66
PES	91 279	1.91	1	0	1/66
PNA	73 166	1.53	0	0	0/66
Independientes	53 727	1.00	0	0	0/66
Votos nulos	189 905	3.54			
Total	5 371 250	100	33	33	66

Fuente: elaboración a partir de datos del Instituto Electoral de la Ciudad de México <<https://www.iecm.mx/www/images/banners/pelo20172018/resultados/index.html>>, fecha de consulta: 25 de noviembre de 2018.

* Algo relevante de esta legislatura es que el nuevo Congreso será paritario respecto al género: “33 mujeres (16 de mayoría relativa y 17 de representación proporcional) y 33 hombres (17 de mayoría relativa y 16 de representación proporcional)”. Mario Alejandro Carrillo y Rigoberto Ramírez, “Voto diferenciado, candidatos y coaliciones...”, *op. cit.*, p. 99.

³² Carlos A. Flores Vargas, “Sisma electoral”, *Voz y Voto*, núm. 306, agosto de 2018, México, p. 98.

³³ 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, 2018, pp. 40-41.

A partir de las elecciones locales de 2018 Morena toma la estafeta de gobernar la ciudad capital con una gran legitimidad. Conserva las cinco delegaciones (hoy alcaldías) que gobernó los últimos tres años (Azcapotzalco, Cuauhtémoc, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco); arrebató al PRD el gobierno de las delegaciones Álvaro Obregón, Gustavo A. Madero, Iztapalapa e Iztacalco; al PRI la de Magdalena Contreras y al PAN la de Miguel Hidalgo. El triunfo en 11 de 16 delegaciones consolida a Morena como hegemónico en la capital de la república (Cuadro 5).

Cuadro 5. Votación alcaldías 2018

DEMARCACIÓN	PRI	MORENA, PT Y PES	PAN, PRD Y MC	VOTACIÓN TOTAL EMITIDA*	GANADOR
Álvaro Obregón	39 872	183 797	165 485	431 864	Morena
Azcapotzalco	22 040	135 413	90 611	272 734	Morena
Benito Juárez	29 459	89 615	129 491	271 411	PAN, PRD
Coyoacán	38 689	145 977	191 961	416 753	PAN, PRD
Cuajimalpa de Morelos	43 016	32 769	31 685	114 421	PRI
Cuauhtémoc	42 051	168 420	75 653	321 240	Morena
Gustavo A. Madero	65 728	357 622	221 478	733 197	Morena
Iztacalco	21 231	123 097	87 973	256 052	Morena
Iztapalapa	51 346	495 526	393 870	1 028 172	Morena
Magdalena Contreras	34 796	63 541	26 300	140 788	Morena
Miguel Hidalgo	19 628	95 549	88 320	226 502	Morena
Milpa Alta	15 052	25 034	26 918	71 217	PAN, PRD
Tláhuac	15 552	93 122	48 510	194 695	Morena
Tlalpan	31 921	199 959	106 359	380 284	Morena
Venustiano Carranza	19 889	114 021	129 553	283 355	PAN, PRD
Xochimilco	17 056	101 137	45 601	225 984	Morena
	507 326	2 424 599	1 859 768	5 368 669	

Fuente: Instituto Electoral de la Ciudad de México <<https://www.iecm.mx/www/images/banners/pelo20172018/resultados/index.html>>, fecha de consulta: 25 de noviembre de 2018.

* Incluye PNA, PH, PNEM, votos anulados y sin registro.

En el Cuadro 6 se muestran los nombres de quienes gobernaron las alcaldías y el número de habitantes, donde resalta que las alcaldías con mayor número de habitantes son gobernadas por Movimiento de Regeneración Nacional; y se ratifica la hegemonía electoral de Morena en las elecciones locales de la Ciudad de México en 2018 y el amplio consenso de su población.

Cuadro 6. Alcaldes electos por partido, alcaldías y habitantes 2018

DEMARCACIÓN	HABITANTES	NOMBRE ALCALDE/ESA	PARTIDO/S GANADOR/ES
Álvaro Obregón	749 982	Layda Sansores	Morena, PT y PES
Azcapotzalco	400 161	Vidal Llerenas	Morena, PT y PES
Benito Juárez	417 416	Santiago Taboada	PRD, PAN y MC
Coyoacán	608 479	Manuel Negrete	PRD, PAN y MC
Cuajimalpa	199 224	Adrián Rubalcaba	PRI
Cuauhtémoc	532 553	Néstor Núñez	Morena, PT y PES
G.A. Madero	1 164 477	Francisco Chiguil	Morena, PT y PES
Iztacalco	390 348	Armando Quintero	Morena, PT y PES
Iztapalapa	1 827 868	Clara Brugada	Morena
M. Contreras	243 886	Patricia Ortiz	Morena, PT y PES
Miguel Hidalgo	364 439	Víctor Hugo Romo	Morena, PT y PES
Milpa Alta	137 927	José Octavio R.	PRD, PAN y MC
Tláhuac	361 593	Raymundo Martínez	Morena, PT y PES
Tlalpan	677 104	Patricia Aceves	Morena, PT y PES
V. Carranza	427 263	Julio César Moreno	PRD, PAN y MC
Xochimilco	415 933	José Carlos Acosta	Morena, PT y PES

Fuente: elaboración con datos del Instituto Electoral de la Ciudad de México y población: Inegi, Encuesta intercensal 2015 <<https://www.iecm.mx/www/imagenes/banners/pelo20172018/resultados/index.html>>, fecha de consulta: 25 de noviembre de 2018.

La elección de 2021: fin de fiesta

Las votaciones de julio de 2021 fueron relevantes a escala nacional. Hubo elecciones en las 32 entidades de la República mexicana; estaban en juego la renovación de la totalidad de las 500 curules de la Cámara de Diputados (300 de mayoría relativa y 200 de representación proporcional), la renovación de 15 gobernadores en casi la mitad de las entidades federativas, de ayuntamientos en 29 estados, de diputados locales en 30 entidades, se renuevan 1 725 presidencias municipales, entre éstas 16 alcaldes –antes delegaciones– en la Ciudad de México. Estuvieron en juego 20 269 cargos de representación popular (incluidas sindicaturas, regidurías, juntas municipales, concejales y presidencias de comunidad).

La gran expectativa era conocer el nuevo mapa político del país y si Morena podría refrendar el triunfo de 2018, así como si el esquema de alianzas cambiaría la correlación de fuerzas heredada de aquella elección. Además, las elecciones se celebraron en un esquema de incertidumbre debido a la pandemia de covid que azotaba al país. Por la magnitud del proceso y por las interrogantes planteadas, se le llegó a considerar la elección más importante de la década.

A escala nacional, la coalición Juntos Hacemos Historia (Morena, PT y PVEM) alcanzó la mayoría simple en la Cámara de Diputados, con 278 curules (55.6%), mientras la coalición Va por México (PAN, PRI y PRD) logró solamente 199 (39.8%). Por su parte, Movimiento Ciudadano obtuvo 23 curules (4.6%). Este resultado despejó algunas incógnitas que se presentaban antes de dichos comicios:

- a) El sistema de alianzas sustituye al sistema de partidos individuales. Ningún partido por sí solo pudo obtener la mayoría simple.
- b) Morena requiere de sus aliados para lograr la mayoría en el Congreso, para con ello obtener la aprobación del presupuesto y otros proyectos de la 4T.
- c) El bloque opositor fracasó en su intento de arrebatarle a Morena el control del Congreso.
- d) Morena no logró la mayoría parlamentaria de dos tercios para aprobar modificaciones al texto constitucional.
- e) Dada las diferencias en la plataforma, declaración de principios, programa y estatutos de los partidos que forman la alianza Va por México, es previsible que ésta tenga diferencias en la aprobación de algunas iniciativas, como por ejemplo la reforma energética y la electoral.

La votación en la capital

Las principales alianzas federales y en la Ciudad de México se tejieron como sigue:

Coalición	Partidos
1. Va por México:	PAN, PRI, PRD
2. Juntos Hacemos Historia:	PT, PVEM, Morena

Las elecciones del 6 de julio de 2021 en la Ciudad de México fueron muy concurridas, con la participación de 7 784 626 ciudadanos, esto es 52.15% de la lista nominal.

Para Morena, estas votaciones fueron de claroscuro, debido a las derrotas sufridas en nueve de las 16 demarcaciones de la capital, incluidas cuatro que gobernaba en el periodo anterior.

La gran sorpresa para muchos analistas, y quizá debíamos decir, para muchos actores políticos, incluidos los de Morena, fue el pobre resultado de este partido en la CDMX comparado con el de 2018 (Cuadro 7), donde Morena logró obtener apenas

40.01% de la votación total comparado con 42.4% obtenido en la votación de 2018 y con la pérdida de nueve alcaldías.

Cuadro 7. Votación Ciudad de México 2021

PARTIDO	VOTOS	PORCENTAJE	ALCALDÍAS
Morena	1 577 989	40.01	7/16
PAN	1 034 846	26.24	4/16
PRI	564 655	14.32	3/16
PRD	230 548	5.84	2/16
MC	127 791	3.24	0/16
PVEM	108 952	2.76	0/16
PT	87 623	2.22	0/16
Otros*	211 603	4.70	0/16
Votos nulos	130 523	0.61	---
Total	4 053 303	100	16/16

Fuente: Instituto Electoral de la Ciudad de México <https://es.wikipedia.org/wiki/Elecciones_locales_de_la_Ciudad_de_M%C3%A9xico_de_2021>.

* Incluye votos Fuerza por México, Partido Encuentro Social, Partido Redes Sociales Progresistas, Partido Equidad Libertad de Género y candidatos independientes.

Morena pierde nueve de las 16 alcaldías, incluidas las de Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Cuauhtémoc, Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo y Tlalpan, que gobernaba desde 2018.

El mapa político de las alcaldías en la capital varió, y puede apreciarse en el Cuadro 8.

Cuadro 8. Mapa político

DEMARCACIÓN	GANADOR 2015	GANADOR 2018	GANADOR 2021
Álvaro Obregón	Morena	Morena	PAN-PRI-PRD
Azcapotzalco	PRD	Morena	PAN-PRI-PRD
Benito Juárez	PAN	PAN, PRD	PAN
Coyoacán	PRD	PAN, PRD	PAN-PRI-PRD
Cuajimalpa de Morelos	PRI	PRI	PAN-PRI-PRD
Cuauhtémoc	Morena	Morena	PAN-PRI-PRD
Gustavo A. Madero	PRD	Morena	PT-Morena
Iztacalco	PRD	Morena	PT-Morena
Iztapalapa	PRD	Morena	PT-Morena
Magdalena Contreras	PRI	Morena	PAN-PRI-PRD

Miguel Hidalgo	PRI	Morena	PT-Morena
Milpa Alta	PAN	PAN, PRD	PAN-PRI-PRD
Tláhuac	Morena	Morena	PT-Morena
Tlalpan	Morena	Morena	PAN-PRI-PRD
Venustiano Carranza	PRD	PAN, PRD	PT-Morena
Xochimilco	Morena	Morena	PT-Morena

Fuente: elaboración con datos del Instituto Electoral de la Ciudad de México.

La coalición Va por México gobernaría nueve alcaldías (Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Benito Juárez, Coyoacán, Cuajimalpa, Cuauhtémoc, Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo, y Tlalpan), mientras que Morena y la coalición JHH solamente siete (Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, Milpa Alta, Tláhuac, V. Carranza y Xochimilco), esto es, pierden el gobierno de cuatro alcaldías. Los nombres de los candidatos electos en las alcaldías se muestran en el Cuadro 9.

El hecho electoral de perder nueve alcaldías para Morena (más de la mitad de las alcaldías donde gobernaba) es importante, y en particular para la jefa de gobierno, Claudia Sheinbaum Pardo en sus aspiraciones para ocupar la Presidencia de la República.

Cuadro 9. Ganadores alcaldías elección 2021

DEMARCACIÓN	ALCALDE GANADOR	FUERZA POLÍTICA
Álvaro Obregón	Lía Limón García	PAN-PRI-PRD
Azcapotzalco	Margarita Saldaña Hernández	PAN- PRI-PRD
Benito Juárez	Santiago Taboada Cortina	PAN
Coyoacán	José Giovanni Gutiérrez Aguilar	PAN-PRI-PRD
Cuajimalpa	Adrián Rubalcava Suárez	PAN-PRI-PRD
Cuauhtémoc	Sandra Xantall Cuevas Nieves	PAN-PRI-PRD
Gustavo A. Madero	Francisco Chiguil Figueroa	PT-Morena
Iztacalco	Raúl Armando Quintero Martínez	PT-Morena
Iztapalapa	Clara Marina Brugada Molina	PT-Morena
Magdalena Contreras	Luis Gerardo Quijano Morales	PAN-PRI-PRD
Miguel Hidalgo	Mauricio Tabe Echartea	PAN-PRI-PRD
Milpa Alta	Judith Venegas Tapia	PT-Morena
Tláhuac	Araceli Berenice Hernández Calderón	PT-Morena
Tlalpan	Alfa Eliana González Magallanes	PAN-PRI-PRD
Venustiano Carranza	Evelyn Parra Álvarez	PT-Morena
Xochimilco	José Carlos Acosta Ruiz	PT-Morena

Fuente: Instituto Electoral de la Ciudad de México.

A pesar de los resultados adversos en las alcaldías, Morena retuvo la mayoría en el Congreso local en compañía de sus aliados (Cuadro 10).

Cuadro 10. Composición Congreso de la Ciudad de México 2021

PARTIDO	ESCAÑOS MAYORÍA RELATIVA	ESCAÑOS REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL	TOTAL ESCAÑOS
Morena	17	14	31/66
PAN	7	10	17/66
PRI	4	5	9/66
PRD	3	2	5/66
MC	0	1	1/66
PVEM	1	1	2/66
PT	1	0	1/66
Otros*	0	0	0/66
Total	33	33	66/66

Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Electoral de la Ciudad de México y <https://es.wikipedia.org/wiki/Elecciones_locales_de_la_Ciudad_de_M%C3%A9xico_de_2021>.

* Incluye: Fuerza por México, Partido Encuentro Social, Partido Redes Sociales Progresistas, Partido Equidad, Libertad y Género y candidatos independientes.

Es interesante notar la distribución geográfica de la votación en la Ciudad de México. Morena gobernará el Oriente y el bloque opositor el Poniente, caracterizado por ser predominantemente de clase media.

El proceso electoral de 2021 en la CDMX nos deja muchas enseñanzas.

1. Rectifica que la ciudadanía de la capital está políticamente madura al poder cambiar de opción cuando la situación política lo amerita.
2. La figura de Obrador arrastra una votación coincidente pero no sucedió lo mismo cuando su nombre no está en la boleta.
3. La votación de Morena es altamente volátil en la Ciudad de México.³⁴
4. Los candidatos fueron impuestos por Claudia Sheinbaum y no lograron convencer a la población. Algunos por ser desconocidos, otros por falta de propuestas, cuyo principal mérito era el ser cercanos e incondicionales a la jefa de Gobierno,

³⁴ Para más información sobre el índice de volatilidad electoral véase Liliana López Levi, Juan Reyes del Campillo y Ernesto Soto Reyes, “Dinámicas electorales...”, *op. cit.*, pp. 59-60.

5. Las encuestas no se realizaron conforme está estipulado en los estatutos de Morena. Ese fraude provocó el retiro de militantes de ese partido.
6. La clase media salió a votar por el frente conservador Va por México en el poniente de la ciudad, fortaleciendo a sus candidatos.
7. La jefa de Gobierno apartó de su séquito a los fundadores de Morena, lo que le restó su apoyo.

Palabras finales

La bitácora electoral de Morena en la Ciudad de México está marcada por los extremos. Tenemos un movimiento que se convierte en partido apenas en agosto de 2014 y participa por primera vez en las elecciones intermedias de 2015, despuntando como una alternativa para los ciudadanos. Esta opción se consolida en 2018 al llevar a la Presidencia a Andrés Manuel López Obrador y vencer en las dos cámaras del Congreso de la Unión y en el Congreso local de la Ciudad de México, esto último después de tres décadas de dominio y la paulatina degradación de los gobiernos del PRD. Este meteórico avance de Morena se dio después de muchos años en que la izquierda había luchado para llegar al poder mediante diferentes partidos (PPS, PMT, PC, PMS, PSUM, PRD, entre otros) y movimientos sociales que contribuyeron para lograrlo. En 2018 Morena, con Obrador a la cabeza, propone realizar la cuarta transformación (4T) de la vida política del país, después de la Independencia, la Reforma y la Revolución que estalló en 1910. Esta cuarta transformación se propone transformar pacíficamente el país desde la raíz.

A cuatro años de iniciada la cuarta transformación, asistimos a una transformación de las prioridades nacionales denominada: “primero los pobres”, además la 4T se traduce en una multiplicación de programas sociales para los adultos mayores, los jóvenes, los discapacitados; en una lucha contra la corrupción, expresión de un antineoliberalismo pragmático y en ocasiones autoritario. A pesar de la oposición conservadora, la popularidad de AMLO y su gobierno sigue elevada, incluso frente a los muchos “intelectuales” y prensa de derecha que lo fustigan permanentemente. Pareciera entonces que la cuarta transformación se está consolidando.

En relación con la pregunta que nos planteamos respecto a las razones por las cuales Morena pierde más de la mitad de los gobiernos municipales (alcaldías) en la CDMX, podemos resumirlas en cuatro: 1. La dirigencia de Morena en la capital eligió sus candidatos en función de lealtades cupulares y no por su trayectoria política o cercanía con las bases del partido y la población. Esto dividió a los militantes

de Morena, debilitando las campañas; 2. Faltó una visión crítica del desempeño de los funcionarios de Morena y del apoyo de la dirigencia; 3. Se sobrevaloró el efecto Obrador en una campaña sin Obrador en la boleta; y 4. La crisis de representación y violación estatutaria fueron percibidas por los votantes de la capital quienes no votaron por Morena o lo hicieron por los representantes de la oposición. Estos asuntos debían llamar a la reflexión de Morena y sus seguidores. En particular con la mira puesta en las elecciones presidenciales de 2024.

Bibliografía

- Alcocer, Jorge, “Tocamos fondo”, *Revista Voz y Voto*, núm. 269, julio, 2015, México.
- Carrillo Luvianos, Mario Alejandro y Rigoberto Ramírez López, “Voto diferenciado, candidatos y coaliciones en las elecciones federales y de la CDMX en 2018”, *Revista El Cotidiano*, núm. 211, septiembre-octubre, año 34, 2018, México.
- Flores Vargas, Carlos A., “Sismo electoral”, *Revista Voz y Voto*, núm. 306, agosto, México, 2018.
- Gobierno de la Ciudad de México, *El Antiguo Palacio del Ayuntamiento*, México.
- Instituto Electoral del Distrito Federal, *Memoria histórica electoral de Distrito Federal*, México, 2009.
- López Levi, Liliana, Juan Reyes del Campillo, Ernesto Soto Reyes Garmendia, “Dinámicas electorales en México”, en *2012 Procesos políticos, continuidades y rupturas*, México, UAM, 2012.
- Peschard, Jacqueline, “1994 Voto y representación política en la Cámara de Representantes del Distrito Federal”, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2001.
- Sánchez Almanza, Adolfo, *Panorama histórico de la Ciudad de México*, México, Porrúa/UNAM, 2004.
- Soto Reyes Garmendia, Ernesto, “México, federalismo, democracia y el paradigma del Distrito Federal”, en *República, Federalismo e identidad nacional*, México, Universidad Autónoma Metropolitana/EON Ediciones, 2011.
- , “Elecciones y lecciones de democracia en México”, *Veredas. Revista del pensamiento sociológico*, México, UAM, 2013.
- , “Morena y la irrupción ciudadana en la Ciudad de México”, *Revista Veredas. Sociedad y sociología hoy*, año 18, núm. 34, primavera, México, UAM, 2017.
- Vázquez Zoraida, Josefina, “El federalismo mexicano, respuesta al regionalismo”, en León E, Bieber (coord.), *Regionalismo y federalismo, aspectos históricos y desafíos actuales en México, Alemania y otros países europeos*, México, El Colegio de México/UNAM/Servicio Alemán de Intercambio Académico, 2004.
- Velázquez Miranda, Mariano, “La elección capitalina”, *Revista voz y voto*, núm 306, agosto, México, 2018.

Referencias electrónicas

Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social, Coneval (2014) <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/MP/Paginas/AE_pobreza_2014.aspx>, fecha de consulta: 28 de septiembre de 2015.

Instituto Electoral de la Ciudad de México, IECM <<https://www.iecm.mx/www/images/banners/.pelo20172018/resultados/index.html>>, fecha de consulta: 25 de noviembre de 2018.

Instituto Nacional Electoral, INE <<https://www.ine.mx/voto-y-elecciones/resultados-electorales/>>, fecha de consulta: 25 de noviembre de 2018.

Prensa

El Financiero, 10 de agosto de 2015.

La Jornada, 10 de septiembre de 2012.

Reforma, 9 de agosto de 2015.

El AMLO nazifascista: el uso de una analogía histórica por los opositores al gobierno

Harim Benjamín Gutiérrez Márquez



Introducción

El domingo 6 de junio de 2021 hubo elecciones en México para renovar la Cámara de Diputados y el Senado de la República. Como coincidió con el 77 aniversario del desembarco aliado en Normandía, el diario *Reforma* de la Ciudad de México publicó un cartón de Paco Calderón. En esta alegoría, Andrés Manuel López Obrador (AMLO) es un ganso con un *stahlhelm* –el casco de acero usado por la Wehrmacht durante la Segunda Guerra Mundial– y su bandera es como la bandera nazi

con las iniciales 4T a manera de esvástica. Los ciudadanos que votan contra él son soldados a punto de desembarcar de lanchas con forma de urnas electorales.

Esa es la idea que tienen de sí mismos ciertos sectores de la oposición de derechas al gobierno de AMLO: fuerzas de la libertad en épica batalla contra un aspirante a dictador totalitario, fascista, nazi, populista, socialista y comunista. Es interesante el comentario de *Monoáureo*, la revista en línea que recopiló la imagen: “El genial cartón [...] pone las cosas en claro: Para frenar los *intentos dictatoriales* de la ‘Cuarta Transformación’ o 4T, que pretende *concentrar todo el poder en el Presidente* de la República, es necesario que los ciudadanos salgan a votar”.¹

¹ Paco Calderón, “Junio 6: Día D”, *Reforma*, 6 de junio de 2021, México, cartón editorial, reproducido en *Monoáureo* <<https://monoauero.com/2021/06/06/junio-6-dia-d/>>, fecha de consulta: 23 de septiembre de 2021 (cursivas mías).

Ahora bien, el cartón y las opiniones favorables que suscitó son un ejemplo de lo que yo denomino como *la tesis del AMLO nazifascista*, idea que ha sido difundida, por ejemplo, por usuarios de redes sociales, *influencers*, *youtubers* y similares, con recursos como la promoción de etiquetas como #AMLOnazi.²

Desde hace años, el hoy presidente de México ha despertado reacciones apasionadas e incluso fanáticas tanto a favor como en contra. Sus opositores más enconados realizan constantemente campañas de propaganda negativa, como la previa a las elecciones de 2006 que lo acusó de ser “un peligro para México”.³ Es habitual que lo comparen con Fidel y Raúl Castro, con Hugo Chávez y Nicolás Maduro; que le atribuyan el plan de convertir a México en una nueva Cuba comunista u otra Venezuela bolivariana;⁴ o que lo equiparen con Benito Mussolini, José Stalin, Adolf Hitler o Mao Zedong.⁵

El mismo AMLO ha tenido expresiones y exabruptos que han alimentado esta narrativa. Por ejemplo, el 22 de septiembre de 2021, en su discurso con motivo del 75 inicio de sesiones de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, expresó:

Luego tuvimos una segunda transformación, a mitad del siglo XIX, muy importante y de trascendencia mundial, el movimiento de Reforma, que encabezó un gran dirigente, un liberal, el mejor presidente que ha habido en nuestra historia, un indígena zapote-

² Este texto se limita al análisis de algunas expresiones de la tesis del AMLO nazifascista en el periodismo y la academia. Su manifestación en redes sociales, así como otros asuntos relacionados como por ejemplo la comparación de la política de comunicación obradorista con la de Joseph Goebbels, quedan pendientes.

³ Sobre las campañas negativas contra AMLO, véanse: Javier Treviño Rangel, “Pánico moral en las campañas electorales de 2006: la elaboración del ‘peligro para México’”, *Foro Internacional*, vol. XLIX, núm. 3, 2006, México, pp. 638-689 <<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=59921016006>>, fecha de consulta: 23 de septiembre de 2021; Fernando Rudy-Hiller, “En busca del voto del miedo: la construcción mediática de López Obrador como un peligro para México durante la campaña presidencial de 2006”, *Foro Internacional*, vol. LI, núm. 4, 2011, México, pp. 715-748 <<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=59923588004>>, fecha de consulta: 23 de septiembre de 2021.

⁴ Pablo Hiriart, “No saben gobernar”, *El Financiero*, 6 de febrero de 2019, México <<https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/pablo-hiriart/no-saben-gobernar/>>, fecha de consulta: 19 de septiembre de 2021.

⁵ Carmen Aristegui, “Lazcano: persecución a científicos recuerda a las peores épocas del estalinismo”, entrevista, *Aristegui Noticias*, 24 de septiembre de 2021, México <<https://aristeguinoicias.com/2409/aristegui-en-vivo/entrevistas-completas/lazcano-persecucion-a-cientificos-recuerda-a-las-peores-epocas-del-estalinismo-video/>>, fecha de consulta: 23 de septiembre de 2022.

co, Benito Juárez García. Se le conoció como el Benemérito de las Américas, fue tan importante su proceder y su fama, que Benito Mussolini lleva ese nombre porque su papá quiso que se llamara como Benito Juárez.⁶

Esto desató un pequeño escándalo en Facebook (FB) y Twitter (TW).⁷ Lo acusaron de tener un mal conocimiento de la historia, una educación deficiente y una visión del mundo centrada en su pueblo natal, Macuspana. Hubo quien pidió perdón a Dios públicamente por tener un presidente así. Otros usaron ese discurso como evidencia del supuesto carácter fascista de AMLO e incluso anticiparon que terminaría como Mussolini: colgado de cabeza en una plaza pública.⁸

Más allá de declaraciones provocadoras o imprudentes del presidente, dentro de su gobierno, en el movimiento obradorista y entre personajes y movimientos que se han asociado con ellos, sí hay tendencias y elementos notoriamente conservadores y autoritarios. Ejemplos de lo anterior son Manuel Espino⁹ y Félix Salgado Macedonio;¹⁰ lo son los simpatizantes obradoristas que atacan en redes sociales y descalifican al Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) tildándolo de “creación salinista¹¹ o que discriminan a los migrantes centroamericanos.¹² También te-

⁶ Andrés Manuel López Obrador, “Mensaje del presidente... durante el debate de la Asamblea General de las Naciones Unidas”, *Gobierno de México*, 22 de septiembre de 2020, México <<https://www.gob.mx/presidencia/prensa/mensaje-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-durante-el-debate-de-la-asamblea-general-de-las-naciones-unidas?idiom=es>>, fecha de consulta: 24 de septiembre de 2022.

⁷ Esta red social es ahora conocida como X, pero en este texto prefiero llamarla con el nombre que llevaba cuando recopilé la información para este trabajo.

⁸ Ricardo Alemán, “¡Para iniciar el fascismo, AMLO cierra la Catedral!”, *La Otra Opinión*, 15 de septiembre de 2020, México <<https://laotraopinion.com.mx/para-iniciar-el-fascismo-amlo-cierra-la-catedral/>>, fecha de consulta: 19 de septiembre de 2021.

⁹ “Espino se abrazó de la extrema derecha para ganar poder. Ahora se suma a la izquierda”, *Sin Embargo*, 7 de noviembre de 2021, México <<https://www.sinembargo.mx/07-11-2021/4056237>>, fecha de consulta: 23 de marzo de 2022.

¹⁰ Siendo senador de la república, Salgado se jactó de sus supuestas habilidades como torturador. Félix Salgado Macedonio, publicación en Twitter, 18 de julio de 2019 <<https://twitter.com/FelixSalMac/status/1151901405168525312>>, fecha de consulta: 24 de marzo de 2022.

¹¹ Campechaneando. Publicación en Twitter, 3 de enero de 2020 <https://twitter.com/Edd_Campe/status/1213250601636773888>, fecha de consulta: 24 de marzo de 2022.

¹² Pablo Hernández, publicación en Twitter, 5 de noviembre de 2021 <https://twitter.com/Pablo_Hdez/status/1456605626717593604>, fecha de consulta: 23 de marzo de 2022.

nemos los casos de obradoristas difusores de las ideas antisemitas de Alfredo Jalife,¹³ que descalifican a la jefa de gobierno de la Ciudad de México Claudia Sheimbaum Pardo y sus aspiraciones presidenciales simplemente por ser judía, tachándola sistemáticamente como “sionista” y destacando sus apellidos para enfatizar sus orígenes étnicos.¹⁴ También abonan a esa caracterización la falta de tacto del presidente, su autovictimización y su uso sistemático de la generalización indebida en sus tratos con sectores como la prensa y los movimientos feministas, así como su trato preferencial a las fuerzas armadas.

No niego, por supuesto, la posibilidad de que la 4T y el movimiento obradorista puedan despeñarse por un sendero autoritario; no sería la primera vez que un régimen de izquierda o nacionalista lo hiciera. Pero también me sorprende que un número considerable de personas en las redes sociales, junto con algunas voces significativas de la oposición en el periodismo o la academia afirmen que México se encamina a una repetición del fascismo italiano o el nazismo alemán.

Este fenómeno es un ejemplo del mal uso de la historia para fines políticos. La tesis del AMLO nazifascista supone que la historia se repite o es cíclica. A partir de la repetición de ciertos rasgos o de similitudes entre el pasado y el presente, afirma que el obradorismo ya es o dará lugar a un régimen fascista o nazi. Por lo general no toma en cuenta las condiciones sociales y económicas de Italia y Alemania desde la Primera Guerra Mundial hasta la Gran Depresión, ni pondera la situación internacional de ese entonces cuando el fascismo, el nazismo y el estalinismo eran alternativas al liberalismo.¹⁵

En el fondo de esta manera de pensar está, además, la suposición de que las sociedades humanas son una especie de mecanismos que repiten ciclos y que una vez que se conocen sus instructivos o funcionamiento se puede predecir exactamente

¹³ Sobre el antisemitismo de Jalife véase Olivia Gall, “Discursos de odio antisemita en la historia contemporánea y el presente de México”, *Desacatos*, núm. 51, agosto de 2016, México, pp. 70-91 <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1607-050X2016000200070&lng=es&nrm=iso>, fecha de consulta: 24 de marzo de 2022. En 2019, AMLO se refirió a Jalife como “una muy buena persona”, y afirmó que si pidiera una oportunidad en un cargo “lo tomaríamos en cuenta”; además, en 2008 AMLO prologó un libro de Jalife, “Jalife-Rahme, ‘buena persona’ de AMLO”, *El Universal*, 1 de mayo de 2019, México <<https://www.eluniversal.com.mx/nacion/politica/alfredo-jalife-rahme-una-muy-buena-persona-segun-amlo>>, fecha de consulta: 24 de marzo de 2022.

¹⁴ César Cueto, publicación en Twitter, 25 de diciembre de 2021 <<https://twitter.com/JCSarCN/status/1474938837667393537>>, fecha de consulta: 24 de marzo de 2022.

¹⁵ Eric Hobsbawm, *Historia del siglo XX*, Crítica, Buenos Aires, 1998, capítulos I-VI.

dónde van a acabar. Si bien puede ser útil señalar y advertir tendencia y rasgos autoritarios semejantes de ayer y hoy, hay que recordar principios tan básicos como el de que la historia no hace predicciones con una precisión semejante a la de las ciencias naturales, sino que señala tendencias generales y posibilidades. También se debe recordar que procesos como el fascismo italiano y el nazismo alemán fueron productos de su tiempo y de la evolución particular de las sociedades que los engendraron.

Puedo ubicar el origen de la tendencia a *nazificar* al obradorismo y a su líder hacia mediados de la década de 2010, cuando entre ciertos adversarios de AMLO se normalizó calificarlo como fascista o nazi. En la misma época, en México y el extranjero, en círculos liberales, ultraliberales y anarcocapitalistas, se popularizó la tesis que sostiene que el nazismo y el fascismo son movimientos de izquierda basándose en sus características populistas, colectivistas y antiliberales.¹⁶ Añádase que entre ciertas derechas latinoamericanas es común usar el término “populista” para referirse y descalificar a las izquierdas en general.¹⁷

La popularidad de la equiparación con Hitler puede explicarse así, de acuerdo con Richard J. Evans:

Hay comparaciones con Hitler en todas partes, en particular, claro está, en el mundo de la política, donde es casi de rigor comparar a quienquiera que nos desagrade —de Donald Trump hacia abajo— con el dictador nazi. Pero ¿por qué Hitler? Según ha escrito Alec Ryrie en su historia del ateísmo y el agnosticismo: “En la cultura occidental, Adolf Hitler es la más potente de todas las figuras morales. Elogiar a Hitler resulta tan monstruoso como lo habría sido en otros tiempos menospreciar a Jesús. Se ha convertido en el punto de referencia fijo para nuestra definición del mal [...] El nazismo —un suceso casi único en nuestra cultura relativista— es un estándar absoluto: es el punto donde toda polémica concluye porque no está en discusión que fuera bueno o malo [...] El nazismo ha cruzado la barrera que separa los hechos históricos de las verdades intemporales. A menudo se afirma que un aspecto clave de las teorías conspirativas es la clara tendencia a dividir el mundo en buenos y malos..., ¿y quién podría ser más malvado que Hitler?”¹⁸

¹⁶ Véase, por ejemplo, “¿Era el nazismo un movimiento de izquierda o de derecha?”, *BBC Mundo*, 13 de septiembre de 2018, Londres <<https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-45583090>>, fecha de consulta: 23 de marzo de 2022.

¹⁷ Uno de tantos ejemplos: Luis Antonio Espino, publicación en Twitter, 23 de septiembre de 2021 <<https://twitter.com/luisantespino/status/1441053685065396224>>, fecha de consulta: 23 de marzo de 2022.

¹⁸ Richard J. Evans, *Hitler y las teorías de la conspiración*, Crítica, Barcelona, 2021, edición para Kindle, posiciones 86-94.

En el caso que nos ocupa podríamos decir, en principio, que la equiparación de AMLO y su gobierno con los regímenes de Mussolini y Hitler es una salida fácil, un útil comodín para descalificarlos haciendo una analogía con dos de los mayores referentes malignos de la cultura occidental. En mi opinión esto no sólo es un ejemplo de un uso inapropiado y mal fundado de la historia, sino que además olvida que en la propia historia política y social de México hay referentes y antecedentes autoritarios, como los que podemos hallar en el régimen de la Revolución Mexicana, por ejemplo.¹⁹

Un antecedente: “El mesías tropical”

Las denuncias y advertencias sobre las supuestas aspiraciones dictatoriales o autócratas de AMLO es algo que se repite desde principios de siglo, y esa corriente de opinión fue un antecedente para el surgimiento de la tesis del AMLO nazifascista. Una de sus expresiones más influyentes y duraderas fue la publicada en la revista *Letras Libres* en junio de 2006, un mes antes de que se realizaran las elecciones presidenciales en las que AMLO fue derrotado por Felipe Calderón: el ensayo de Enrique Krauze titulado “El mesías tropical” donde expresó su temor a la deriva autoritaria de un eventual gobierno obradorista.

Aunque AMLO se identificaba con Lázaro Cárdenas y Benito Juárez, Krauze señaló diferencias, sobre todo con Juárez: que no comulgaba con principios esenciales de la democracia liberal como la división de poderes, el imperio de la ley, los límites al poder presidencial y las garantías y libertades individuales, así como el ser propenso a perpetuarse en el poder.²⁰ En cambio, la generación de Juárez produjo la Constitución liberal de 1857 “que limitó el poder presidencial, instituyó la división de poderes y consignó las más amplias libertades y garantías individuales”; sus legisladores y juristas “creyeron en el imperio de la ley y lo respetaron”. Juárez, aunque tenía adversarios en el Congreso y la Corte, no empleó triquiñuelas contra ellos y respetó su autonomía.

¹⁹ Cfr. Udi Greenberg, “Si todo es fascismo, ¿qué es el fascismo?”, *Nueva Sociedad*, septiembre de 2021, Buenos Aires <<https://nuso.org/articulo/si-todo-es-facismo-que-es-el-fascismo/>>, fecha de consulta: 23 de septiembre de 2022.

²⁰ Krauze omitió que Juárez sí se perpetuó en el poder, pues desde que asumió la presidencia en 1857 no la abandonó hasta su muerte en 1872.

Krauze acusó a AMLO de usar una retórica polarizante, impregnada de conflicto entre clases que Cárdenas “no habría avalado”, y de fomentar el odio contra empresarios. Le pareció que AMLO estaba más bien a favor de una “democracia popular” donde el pueblo se organiza y gobierna a sí mismo con un líder necesario que interpreta y canaliza sus demandas; donde la autoridad pública procede de la manifestación de la voluntad popular. Para Krauze esas ideas son de raíz medieval y monárquica, más cercanas a Lucas Alamán que al liberalismo. Recordó que Alamán le expresó una vez a Antonio López de Santa Anna: “La nación [...] le ha confiado a usted un poder como el que se constituyó en la primera formación de las sociedades, superior al que pueden dar las formas de elección después de convenidas, porque procede de la manifestación directa de la voluntad popular que es el origen presunto de toda autoridad pública”.

Krauze afirmó que ese método de centralización en la figura del jefe proviene del tabasqueño Tomás Garrido Canabal, gobernador de Tabasco en la década de 1930. Ahí, escribió, el odio era “la enseñanza oficial”. Una sociedad organizada en cooperativas, ligas de resistencia y el grupo de los Camisas Rojas (precursores de los guardias rojos chinos según Krauze) que “recorrían las calles con disciplina *fascista* y sirviendo como tropas de adoctrinamiento y choque para la campaña ‘contra Dios y la religión’”.²¹ El periódico oficial se llamaba *Redención*. También ubicó ahí la fuente de la coreografía, la escenografía y el culto a la personalidad que según él rodeaban a AMLO, junto con una propensión al liderazgo religioso en la política. Bajo Garrido, Tabasco vivió una “religiosidad invertida” e iconoclasta. AMLO, por su lado, tenía “una religiosidad [que] fue buscando cauces propios, políticos, pero habría de tener una inspiración garridista: puritana, dogmática, autoritaria, proclive al odio y [...] redentorista”.

Su desapego de los bienes terrenales, su *pureza*, no eran sólo virtudes personales sino argumentos de autoridad política indisputable, pruebas de que *él tenía la razón*, que sus adversarios estaban equivocados o actuaban de mala fe. Para entonces ya se refería a su persona en términos inconfundiblemente mesiánicos: “yo estoy convocando a un movimiento de conciencia, un movimiento espiritual, mucha gente que me ve, gente humilde, lo que me dice es que está orando [...] Yo soy muy demócrata y muy místico, estoy en manos de la gente”.

AMLO era una “versión actual de Garrido Canabal que desde el poder purificará y organizará a la sociedad”. No era de una izquierda “democrática, responsable

²¹ Las cursivas son mías.

y moderna”, como el chileno Ricardo Lagos o el brasileño Luiz Inácio *Lula* da Silva, sino a una “izquierda autoritaria”, conducida por una “pasión tropical”, con “una misión providencial” disruptiva e intolerante. La hegemonía de Garrido Canabal sobre Tabasco duró 14 años. AMLO, al alentar expectativas mesiánicas y creer que podía cumplirlas, al considerarse “ungido” más que electo por el pueblo, “podría tener la tentación revolucionaria y autocrática de disolver [...] las instituciones democráticas, incluyendo la no reelección”. Según Krauze, en una charla con Cuauhtémoc Cárdenas éste le dio a entender que no descartaba la perpetuación de AMLO en el poder: “Quizá tenga razón. Un proyecto mesiánico aborrece los límites y necesita tiempo: no cabe en el breve periodo de un sexenio”.²²

Krauze expresó temores de una parte de la sociedad mexicana y los plasmó en un ensayo influyente y muy citado. Acusó a AMLO de puritano, dogmático, autoritario, proclive al odio y ser redentorista de inspiración garridista; de antiliberal, propenso a perpetuarse en el poder y a rechazar la democracia electoral. Empero, jamás afirmó que fuera fascista o nazi,²³ lo ubicó en la izquierda y no equiparó sin más populismo con fascismo. Pero también cometió el error de calificarlo como un análogo de Garrido Canabal e insinuar que AMLO podría convertir a México en algo como la Venezuela chavista. En los años siguientes este temor siguió presente y dio lugar a expresiones menos fundadas, más ásperas, más estentóreas y con un conocimiento más deficiente de la historia.

Los columnistas y el caricaturista

Tenemos, para empezar, al periodista Pablo Hiriart, quien ha sido durante muchos años un severo crítico de AMLO. Sus columnas son un sumario de tópicos antiobradoristas: AMLO es un tirano o un dictador o está en vías de serlo; es incapaz, impreparado o ignorante y su único talento es el control político; sus partidarios son una masa enajenada sin educación; es aliado o satélite de Venezuela, Cuba o Rusia; su liderazgo es mesiánico o religioso, fomenta el culto a la personalidad y el sectarismo;

²² Enrique Krauze, “El mesías tropical”, *Letras Libres*, núm. 90, junio de 2006, México, pp. 15-24 <<https://www.letraslibres.com/espana-mexico/revista/el-mesias-tropical>>, fecha de consulta: 9 de septiembre de 2021.

²³ Eso a pesar de que, según el propio Krauze, los Camisas Rojas fueron al mismo tiempo sujetos a una disciplina *fascista* y precursores de las guardias rojas maoístas. Enrique Krauze, “El mesías tropical”, *op. cit.*

su discurso es de odio; sus prácticas e ideas son al mismo tiempo socialistas, marxistas, maoístas, fascistas, totalitarias, populistas y chavistas; ha puesto a México al borde del desastre y, mientras tanto, la mayoría de los mexicanos ha sido cooptada o es indiferente.

Por ejemplo, advirtió que el legado del tabasqueño será un país donde se odiará al que piense diferente: “El discurso tóxico de López Obrador permea a los habitantes en su vida cotidiana, se expresa, se aplica e incluso contamina las relaciones familiares y de trabajo que eran buenas, normales”. Sus seguidores replican el encono en medios tradicionales y redes sociales y no tardarán en expresarlo en las calles. AMLO cree que su visión es la única y la correcta, lo que provoca una reacción opuesta y equivalente: voces y grupos igual de radicales, pero en sentido opuesto. Éstos ofenden a niños, piden golpes de Estado, descalifican a articulistas y a políticos por su apariencia física, rezuman una festiva ignorancia y ánimos de guerra. Para Hiriart, esas reacciones son evidencia de que se derrumba el país.

Hiriart reconoció que los mexicanos son un “pueblo bueno”, pero añadió que los alemanes también: nos han dado un arte extraordinario, al romanticismo y a Beethoven, “y a los mejores gobernantes del mundo en la posguerra”. Pero en el pasado “un líder extremista y demagogo sacó lo peor de ellos, se abrazaron a él, y llevaron al mundo a sus peores momentos de horror y de crueldad”. Para él, AMLO es un líder que se siente poseedor “de la verdad absoluta”, que trata a las visiones distintas de ilegítimas y mentirosas, y que pertenecen a la especie que suele llevar a los pueblos que los hacen ídolos “a la tragedia social y económica”.²⁴

Además, el gobierno de AMLO puso a México “al lado del dictador de Venezuela, Nicolás Maduro, y nos aislamos del mundo al formarnos en la fila de Nicaragua, Cuba, Siria, Rusia e Irán”.²⁵ Hiriart lamenta lo que considera como indiferencia y enajenación de intelectuales, humanistas, demócratas²⁶ y pueblo en general.²⁷ Los

²⁴ Pablo Hiriart, “México, intoxicado por su presidente”, *El Financiero*, 15 de julio de 2021, México <<https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/pablo-hiriart/mexico-intoxicado-por-su-presidente/>>, fecha de consulta: 19 de septiembre de 2021.

²⁵ Pablo Hiriart, “No saben gobernar”, *El Financiero*, 6 de febrero de 2019, México <<https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/pablo-hiriart/no-saben-gobernar/>>, fecha de consulta: 19 de septiembre de 2021.

²⁶ Pablo Hiriart, “El gobierno enfila hacia el socialismo”, *El Financiero*, 19 de mayo de 2020, México <<https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/pablo-hiriart/el-gobierno-enfila-hacia-el-socialismo/>>, fecha de consulta: 19 de septiembre de 2021.

²⁷ Pablo Hiriart, “El populismo es un hueso duro de roer”, *El Financiero*, 20 de diciembre de 2020, México <<https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/pablo-hiriart/el-populismo-es-un-hueso->

partidos políticos, la mayoría de los medios de comunicación, las cúpulas empresariales, las universidades y los poderes Legislativo y Judicial, se han puesto de tapete, avasallados por la voluntad de un solo hombre.²⁸ AMLO es un vocero extraordinario, reconoció, pero su gobierno es de resultados negativos y no pasa nada. “¿La oposición?”, se preguntó Hiriart. Salvo excepciones está ausente, desarticulada y sin dirección ni estrategia. No puede parar a Morena, que es un grupo gansteril, un barco pirata donde navegan corsarios que se odian entre sí. A los gobernadores panistas los acusan de la violencia en sus estados. Al Partido Revolucionario Institucional (PRI) lo tienen con el filo del hacha en el cuello. “A la gente humilde le dan dinero para sus gastos, pero le recortan en salud, buena educación, caminos y programas para producir. Siempre serán clientelas cautivas. Ese es el populismo”.²⁹

AMLO, quien cree que los pobres son pobres por culpa de los ricos, encamina a México hacia un socialismo caduco, marxista, no democrático, “que tiene a la lucha de clases como su motor fundamental” y “que a las clases medias las hace pobres y a los pobres los hace pobres extremos”. Su administración pretendía recurrir “como motor” a la lucha de clases, la que está en “el primer párrafo del *Manifiesto comunista*” y es la tesis central del marxismo, la que ha fracasado en todo el mundo y sólo Venezuela intenta navegar en esa dirección.³⁰

También advirtió que el obradorismo es una “nueva religión”, con una *Cartilla Moral* entregada a adultos mayores que recibirán además doble pensión del gobierno, y preparaba “una *Constitución Moral* ([que sería como la] Sharia, ley divina en el islam)”. Presumían una superioridad moral que no tienen, pero de la que estaban convencidos.³¹

duro-de-roer/>, fecha de consulta: 19 de septiembre de 2021. Pablo Hiriart, “El emperador va desnudo”, *El Financiero*, 25 de febrero de 2019, México <<https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/pablo-hiriart/el-emperador-va-desnudo/>>, fecha de consulta: 19 de septiembre de 2021.

²⁸ Pablo Hiriart, “Tapetelandia”, *El Financiero*, 13 de febrero de 2019, México <<https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/pablo-hiriart/tapetelandia/>>, fecha de consulta: 19 de septiembre de 2021.

²⁹ Pablo Hiriart, “El populismo es un hueso duro de roer”, *El Financiero*, 20 de diciembre de 2020, México <<https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/pablo-hiriart/el-populismo-es-un-hueso-duro-de-roer/>>, fecha de consulta: 19 de septiembre de 2021.

³⁰ Pablo Hiriart, “El gobierno enfila hacia el socialismo”, *El Financiero*, 19 de mayo de 2020, México <<https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/pablo-hiriart/el-gobierno-enfila-hacia-el-socialismo/>>, fecha de consulta: 19 de septiembre de 2021.

³¹ Pablo Hiriart, “Religión de plastilina”, *El Financiero*, 16 de enero de 2019, México <<https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/pablo-hiriart/la-religion-de-plastilina/>>, fecha de consulta: 19 de septiembre de 2021.

Para Hiriart una evidencia del supuesto carácter fascista del gobierno de AMLO era su relación con la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), su “aliada” a la que no se le aplicaban las leyes. Podía, por ejemplo, detener por semanas el tránsito de ferrocarriles y mercancías sólo por ser “del partido del presidente”,³² causando daños por decenas de miles de millones de pesos a empresas y obras en construcción. Hiriart predecía que en poco tiempo la CNTE podría “tomar industrias y fábricas” de quienes no se plieguen a la Cuarta Transformación. Además, según él, tenían a su cargo la preparación de los libros de texto con los que adoctrinarían a los jóvenes.³³

Con motivo de la oposición de la CNTE a la reforma educativa del gobierno de Enrique Peña Nieto, Hiriart señaló: “A cien años del surgimiento del fascismo en Italia, en México tiene una réplica perfecta en el golpe que ha dado el presidente López Obrador a la educación en el país”. Los integrantes de la CNTE acusaron de traidores, arrodillaron, amarraron y raparon en la plaza pública a maestros que habían participado en una evaluación para concursar por un ascenso o una plaza. Añadió: “También hay definiciones teóricas que permiten señalar, sin lugar a dudas, a la contrarreforma educativa del presidente y la Coordinadora como una acción típicamente fascista”. Citó a continuación un ensayo de Umberto Eco, “El fascismo eterno”, que según él explica las principales características que dan cuerpo al “espíritu fascista”. Entre los puntos que Hiriart destaca se encuentran: el culto a la tradición y el rechazo a la modernidad; el rechazo frontal (hasta la aniquilación) de la crítica y el disenso, que se tratan como traición; el miedo a la diferencia; la agitación de las clases medias frustradas; el populismo (como levantamiento de clases populares contra élites).³⁴ Afirmó: “Todo eso está en la contrarreforma educativa que Morena impuso en el Congreso, luego de los acuerdos privados entre AMLO y la CNTE en Palacio Nacional”.

³² Hiriart omite que, a pesar de la militancia de miembros de la CNTE en el obradorismo, ésta ha procurado, como organización, no ligarse a un partido político, y que ha tenido fuertes diferencias con el gobierno de la 4T.

³³ Pablo Hiriart, “Tapetelandia”, *op. cit.*

³⁴ Hiriart reconoció que no había leído el texto original de Eco, sino que lo citaba de segunda mano; tomó la cita de la columna de Andrea Rizzi, “Brújula Europea”, publicada en *El País* el sábado 15 de septiembre de 2019. Pablo Hiriart, “Fascista, el golpe a la educación”, *El Financiero*, 25 de septiembre de 2019, México <<https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/pablo-hiriart/fascista-el-golpe-a-la-educacion/>>, fecha de consulta: 19 de septiembre de 2021. Umberto Eco, “El fascismo eterno”, en *Cinco escritos morales*, Penguin Random House, Barcelona, 2010, posiciones 219-1271, edición para Kindle.

Citó al periodista Andrea Rizzi, quien señala que, entre las formas contemporáneas del fascismo en las sociedades occidentales, está “la reducción a mínimos del disenso, no a través de la violencia, sino del abuso de las mayorías parlamentarias”; según Hiriart eso es exactamente lo que sucedía con la demolición de la reforma educativa por parte de AMLO y Morena, no obstante que había sido pactada y aprobada por todas las fuerzas políticas y legislaturas estatales antes de la llegada del tabasqueño al poder. En 2019, con mayoría simple en el Congreso, la aplastaron. “Patente está en la contrarreforma presidencial el rechazo a la modernidad y el culto a la tradición”. Ésta indicaba que las plazas de maestros y los ascensos no se concursaban, sino que quedan a discreción del gobierno y el sindicato. “Pues eso está de regreso. Volvió la tradición y se van a entregar las plazas por méritos sindicales y beneplácito del gobierno, no por las capacidades del profesor”. Para Hiriart, con la baja calidad educativa se aseguraba el voto para Morena de clientelas políticas cautivas de sus programas sociales y del adoctrinamiento en las aulas.

El gobierno teme que los estudiantes sepan, adquieran conocimientos, cuestionen y tengan criterio propio. Por eso anula los concursos, las evaluaciones y las promociones por méritos académicos [...] Su futuro es ser carne de cañón contra la modernidad y mantener la tradición (el *statu quo*). A alinearse con el sindicato y el partido. No habrá de otra. Eso es fascismo, por donde se le vea. ¿No es para tanto? ¿El gobierno de Morena también tiene giros progresistas? Sí, de acuerdo, pero eso no les quita lo fascistas en el tema educativo [...] Un dato final: hace 100 años, en *Il Popolo d'Italia*, los fascistas hacían su aparición con un manifiesto entre cuyos objetivos figuraban propuestas loables, recuerda Rizzi en el artículo mencionado: “establecer el sufragio universal (y la elegibilidad de las mujeres), jornadas laborales de ocho horas y el salario mínimo”.³⁵

Otro columnista que se ha basado en Eco para tachar de “neofascista” a AMLO es Jacobo Dayán, columnista de *Animal Político* y otrora director de contenidos del Museo Memoria y Tolerancia en la Ciudad de México; Dayán calificó al gobierno obradorista como uno “de los múltiples neofascismos que han surgido en tiempos recientes”. Afirmó que es difícil identificar plenamente a la administración obradorista, a la que se ha calificado como “no democrática”, “dictadura” (en este caso de manera despistada, aclara), “autoritaria”, “fascista o totalitaria”, etcétera. Aunque

³⁵ Pablo Hiriart, “Fascista, el golpe a la educación”, *El Financiero*, 25 de septiembre de 2019, México <<https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/pablo-hiriart/fascista-el-golpe-a-la-educacion/>>, fecha de consulta: 19 de septiembre de 2021.

reconoció que se debía tener cuidado al etiquetar movimientos políticos, consideró también que algunos son “perversiones” a las que resulta más provechoso resistir que identificar.

Dayán definió a un gobierno fascista como aquel que es antidemocrático, ultranacionalista y totalitario. Además, “hay otros elementos que rondan el término: populismo, nativismo, autoritarismo y xenofobia”.³⁶ Se basó en los 14 puntos con los que Eco caracterizó al “fascismo eterno” o “Ur-Fascismo”:

1. Culto a la tradición, intolerancia a las contradicciones y creencia en una verdad revelada.
2. Rechazo del modernismo, la Ilustración y la razón.
3. Irracionalismo, culto de la acción por la acción y sospecha hacia la cultura y el medio intelectual.
4. Rechaza al pensamiento crítico y considera al desacuerdo como traición.
5. Exacerba el miedo a la diferencia y es racista por definición.
6. Apela a las clases medias frustradas.
7. Obsesionado por el complot y apela a la xenofobia.
8. Incapaz de valorar objetivamente la fuerza de sus enemigos, a los que juzga al mismo tiempo como demasiado fuertes y demasiado débiles.
9. El pacifismo es malo y la vida es una guerra permanente, pero con una batalla final.
10. Es elitista, desprecia a los débiles, pero al mismo tiempo el líder sabe que su fuerza se basa en la debilidad de las masas.
11. Culto a la muerte y al heroísmo.
12. Machista, desdeña a las mujeres y es intolerante a las costumbres sexuales no conformistas.
13. Se basa en un populismo cualitativo. El individuo en sí no tiene derechos y el “pueblo” es una entidad monolítica que expresa la voluntad común y el líder es su intérprete. Asimismo, se opone a los “podridos” gobiernos parlamentarios.
14. Habla una “neolengua”. Prefiere, por ejemplo, “un léxico pobre” y “una sintaxis elemental, con la finalidad de limitar los instrumentos para el razonamiento complejo y crítico”.³⁷

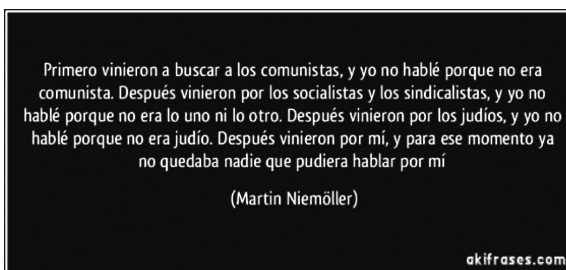
³⁶ Jacobo Dayán, “¿Será fascismo?”, *Animal Político*, 20 de abril de 2021, México <<https://www.animalpolitico.com/nunca-mas/sera-fascismo/>>, fecha de consulta: 20 de septiembre de 2021.

³⁷ Umberto Eco, *Cinco escritos morales*, op. cit.

Según Dayán, AMLO y su gobierno encajan al menos parcialmente en los puntos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 12, 13 y 14.³⁸ Debemos decir que Eco deja espacio para matizar, hace una distinción entre fascismo y nazismo, señala que fenómenos como los desfiles de los camisas negras y los campos de la muerte como Auschwitz no se van a repetir tal cual y, además, sitúa al fascismo italiano en un contexto histórico (“una alternativa moderadamente revolucionaria a la amenaza comunista”).³⁹ Sin embargo, Dayán es más tajante y se aventura a hablar en nombre de Eco: “Siempre habrá quien diga que el actual gobierno cumple en parte con los elementos arriba descritos, pero que se trata de otra cosa. Queda claro que democrático no es, sobran los elementos para demostrar que el gen autoritario, populista y ultranacionalista está presente. Eco no dudaría en llamarlo Ur-Fascismo”.⁴⁰

Dayán volvió a acusar de nazi al gobierno de AMLO en septiembre de 2021⁴¹ con motivo de la solicitud de orden de aprehensión contra un grupo de exfuncionarios del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) por presuntos delitos patrimoniales en contra del erario, realizada por la Fiscalía General de la

República.⁴² Dayán insinuó que esto era el principio de una ola de persecuciones como la que ocurrió en la Alemania nazi. ¿Su evidencia?: la célebre cita atribuida al pastor Martin Niemöller, cuya autenticidad ha sido cuestionada.⁴³



³⁸ Jacobo Dayán, “¿Será fascismo?”, *op. cit.*

³⁹ Umberto Eco, *Cinco escritos morales*, *op. cit.*

⁴⁰ Jacobo Dayán, “¿Será fascismo?”, *op. cit.*

⁴¹ Jacobo Dayán, publicación en Twitter, 23 de septiembre de 2021 <https://twitter.com/dayan_jacobo/status/1441111417076080642>, fecha de consulta: 25 de septiembre de 2021.

⁴² Fiscalía General de la República, “Comunicado FGR 377/21”, 22 de septiembre de 2021, México <<https://www.gob.mx/fgr/prensa/comunicado-fgr-377-21-fgr-informa?idiom=es>>, fecha de consulta: 25 de septiembre de 2021.

⁴³ Jacobo Dayán, Publicación en Twitter, 23 de septiembre de 2021 <https://twitter.com/dayan_jacobo/status/1441111417076080642>, fecha de consulta: 25 de septiembre de 2021. Sobre los problemas para comprobar la autenticidad de la cita de Niemöller, véase Harold Marcuse, “The Origin and Reception of Martin Niemöller’s quotation ‘First they came for the communists...’”, en Michael Berenbaum *et al.* (eds.), *Remembering for the Future: Armenia, Auschwitz, and Beyond*, Paragon House, Saint Paul, Minnesota, 2016, pp. 173-199 <<https://marcuse.faculty.history.ucsb.edu/publi->

Alguien más particularmente enfático en denunciar a AMLO como fascista es Antonio Garci Nieto, caricaturista de *El Financiero*. En su cuenta de Twitter afirmó: “la única diferencia entre el fascismo y el populismo es la cantidad de violencia que se permiten, para el fascismo la violencia es legítima y sistemática, para el populista la violencia es negativa y excepcional, cuando un populista usa la violencia ya es hecho, AMLO ya lo es”.⁴⁴ Garci cita fuentes bibliográficas. Entre otras, realiza una curiosa lectura del libro de Federico Finchelstein *Del fascismo al populismo en la historia*.⁴⁵ “Ese es un super libro, de los más completos para explicar la evolución de la gran familia fascista desde el partido fascista italiano de Mussolini, hasta Morena en México”.⁴⁶

Para Garci, el populismo es el fascismo del siglo XXI, Morena es el partido fascista de México⁴⁷ y “apoyar al Peje es apoyar a Mussolini”.⁴⁸ En una serie de videos publicados en Twitter resume así su concepción del populismo:

1. Ideología basada en un líder.
2. Sistema basado en los caudillos, no en las instituciones.
3. Los líderes populistas dividen a la población en buenos y malos.
4. Basa su discurso en el odio.
5. Programa redentor y proteccionista que ofrece regalar a sus partidarios todo tipo de cosas para comprarlos.
6. Siempre exaltan al líder, un hombre providencial e infalible al que siguen como un Dios.

cations/articles/Marcuse2016OriginReceptionNiemoellersQuotationOcr.pdf>, fecha de consulta: 15 de marzo de 2022.

⁴⁴ Antonio Garci Nieto, publicación en Twitter, 3 de septiembre de 2021 <<https://twitter.com/Garcimonero/status/1433965058342760451>>, fecha de consulta: 15 de marzo de 2022. He respetado la ortografía original de esta cita.

⁴⁵ Federico Finchelstein, *Del fascismo al populismo en la historia*, Penguin Random House, México, 2017.

⁴⁶ Antonio Garci Nieto, publicación en Twitter, 3 de septiembre de 2021 <<https://twitter.com/Garcimonero/status/1433991676482236418>>, fecha de consulta: 14 de septiembre de 2023. Entre los autores mencionados por Garci están Jan-Werner Müller, Nadia Urbinati, Salvador Cárdenas y Carlos Requena: Antonio Garci Nieto, publicación en Twitter, 3 de septiembre de 2021 <<https://twitter.com/Garcimonero/status/1433966883494105088>>, fecha de consulta: 14 de septiembre de 2023.

⁴⁷ Antonio Garci Nieto, publicación en Twitter, 8 de mayo de 2021 <<https://twitter.com/Garcimonero/status/1391188110172643337>>, fecha de consulta: 15 de marzo de 2022.

⁴⁸ Antonio Garci Nieto, publicación en Twitter, 3 de septiembre de 2021 <<https://twitter.com/Garcimonero/status/1433960390979989506>>, fecha de consulta: 14 de septiembre de 2023.

7. No es un proyecto de gobierno, sino un proyecto de poder dictatorial y antidemocrático.
8. El populismo es el fascismo del siglo XXI que se readaptó después de su derrota en la Segunda Guerra Mundial. Su creador fue Juan Domingo Perón inspirado en Benito Mussolini.
9. El populismo es la religión del caudillo y practica el culto religioso a un dictador que busca todo el poder.
10. El Foro de São Paulo es el club de los partidos populistas.
11. El populismo reparte la riqueza que no crea; es decir, roba a los que trabajan. Cobra esa ayuda con obediencia.
12. Es una máquina de hacer pobres.
13. Los populistas usan el mito de las expropiaciones para concentrar la riqueza en un solo hombre.

En el mismo hilo de Twitter, Garci hace una lista de quienes han sido “líderes populistas”: Benito Mussolini, Adolf Hitler, Hugo Chávez, Nicolás Maduro, Juan Domingo Perón, Eva Perón, Néstor Kirchner, Cristina Kirchner y Evo Morales. No explica la contradicción que comete al afirmar que Hitler y Mussolini fueron populistas antes de que Perón inventara el populismo.⁴⁹ Al atribuirle falsamente dicha paternidad al general Perón, también ignora los movimientos populistas en Estados Unidos y Rusia que precedieron al fascismo en Europa y al populismo de América Latina.

Un periodista muy estentóreo en la denuncia de AMLO como fascista es Ricardo Alemán. Por ejemplo, el 15 de septiembre de 2020 escribió que en la noche del día 13 el ejército había tomado el Zócalo de la Ciudad de México y bloqueado los accesos a la Catedral hasta la noche del 16. Esto podría explicarse como medidas de seguridad rutinarias previas a las fiestas patrias, pero el columnista aseguró que AMLO lo había ordenado porque los católicos mexicanos le estorbaban para “ensayar sus espectáculos fascistas en el corazón de México; en el Zócalo”. Ese “Estado de sitio” obedeció al deseo de AMLO de “reeditar” en el 15 de septiembre las marchas de antorchas de Mussolini y Hitler:

Lo que no dijo el presidente —en su mañanera del 11 de septiembre—, es que su gobierno copia el símbolo fascista que en octubre de 1922 inauguró el dictador Benito Mussolini y que en 1933 repitió Adolfo Hitler.

⁴⁹ Antonio Garci Nieto, publicación en Twitter, 8 de mayo de 2021 <<https://twitter.com/Garcimorero/status/1391188110172643337>>, fecha de consulta: 14 de septiembre de 2023. Es interesante cómo Garci insiste que las distinciones entre izquierda y derecha son irrelevantes.

Nos referimos —como lo dijimos aquí el 3 de agosto—, a la reedición de “La Marcha de las Antorchas”, que Mussolini y Hitler convirtieron en una teatralidad en donde el fuego juega el papel de presunto purificador y supuesta energía de esperanza y renovación social. En los dos casos “La Marcha de Antorchas” fue usada como amedrentamiento para someter a las masas.

En realidad, se trata de una manipulación de las emociones colectivas que, incluso hoy, sigue siendo utilizada por grupos supremacistas, como el “Ku Kux Klan”, en cuyos rituales es infaltable el fuego de las antorchas, que desata sentimientos sociales encontrados, entre el miedo y la admiración. A esa dualidad y a esa teatralidad es a la que apela AMLO y, para lograrlo, le estorban los católicos que acuden a la Catedral.

Pero tampoco es una casualidad que el presidente mexicano invoque de manera reiterada al dictador Mussolini, de quien se ha declarado admirador y seguidor y al que incluso llegó a comparar con Benito Juárez.

Lo cierto es que AMLO conoce bien la ambición patológica de Mussolini por el poder, su capacidad para destruir la democracia y, sobre todo, el mismo Obrador cree haberse convertido en un “nuevo César” tropical.

Lo que al parecer ignora López, es que muchos de los dictadores de los que se ha convertido en remedo, acabaron colgados en la plaza pública.

Sin embargo y a pesar de que las partes trataron de justificar el “Toque de Queda” en la Catedral, ya se había exhibido la fractura entre el gobierno de AMLO y las más altas autoridades de la Iglesia Católica mexicana.

Quedó claro que al gobierno federal y al presidente mexicano le estorban los católicos. ¿Y por qué le estorban?

Elemental, porque la noche de hoy —durante la emblemática noche de El Grito de Independencia—, veremos el nacimiento oficial del fascismo en México; el gobierno de AMLO mostrará la peor cara de las dictaduras de toda la historia; una dictadura al estilo de Mussolini y de Hitler.⁵⁰

Alemán también afirmó que en la década de 1960 —sobre todo en el 68— las izquierdas sufrieron la “mayor represión en la historia”, a manos del gobierno “déspota y autoritario” de Gustavo Díaz Ordaz. Sin embargo, ese mismo gobierno de Díaz Ordaz parece, según Alemán, “un juego de niños”⁵¹ comparado con el de AMLO. La

⁵⁰ Ricardo Alemán, “¡Para iniciar el fascismo, AMLO cierra la Catedral!”, *La Otra Opinión*, 15 de septiembre de 2020, México <<https://laotraopinion.com.mx/para-iniciar-el-fascismo-amlo-cierra-la-catedral/>>, fecha de consulta: 19 de septiembre de 2021.

⁵¹ Alemán no advierte la contradicción de afirmar que el gobierno de Díaz Ordaz fue el mayor represor de las izquierdas en la historia, pero que parece “un juego de niños” frente al de Andrés Manuel López Obrador.

izquierda que milita en Morena no sólo guarda silencio, sino que además se comporta “igual” que el autoritario, represor y censor PRI de Díaz Ordaz. La izquierda mexicana de las décadas de 1970 y 1980, junto con los gobiernos de Luis Echeverría y José López Portillo, repudió a las dictaduras latinoamericanas y aplaudió el asilo a los perseguidos políticos. En cambio, el gobierno de AMLO se asume “como una dictadura más”; recibe apoyo económico y logístico de las “dictaduras” de Venezuela, Nicaragua y Bolivia y las apoya abiertamente en contra de “los pueblos oprimidos”. El gobierno de AMLO “es aliado de todos los dictadores del mundo” y hace lo necesario para aplastar y reprimir a sus pueblos. AMLO es el mayor aliado de Nicolás Maduro, y cuando Maduro caiga “confirmaremos que López Obrador y Morena fueron financiados por la dictadura venezolana”. La izquierda mexicana tendrá que explicar esa traición a la patria. Pero, concluye Alemán, AMLO y Morena no tienen nada de izquierda; son “vulgares ambiciosos del poder”.⁵² Para Alemán AMLO no es un presidente. Es un “verdadero rey”, “la definición perfecta del jefe de la autoritaria y nada democrática ‘Presidencia Imperial’ que retrató Enrique Krauze”.⁵³

Los académicos

La fallida acusación del gobierno obradorista y la Fiscalía General de la República al grupo de exfuncionarios del Conacyt también abonó la tesis del AMLO nazifascista. La oposición y buena parte del sector académico afirmaron que esa acción era una persecución contra la ciencia. Un ejemplo fue el connotado biólogo Antonio Lazcano Araujo, quien en una entrevista afirmó nada menos que se estaba viendo “una persecución que recuerda a las peores épocas del estalinismo, de la Revolución Cultural China”. Afirmó que “en términos históricos”, las “condenas a la muerte civil” y “los asesinatos morales”, eran una técnica que se usó en diversas dictaduras, como en la Noche de los Cristales Rotos “en la época del ascenso de los nazis”. La solicitud de orden de aprehensión contra los exfuncionarios del Conacyt eran como “las acusaciones que vimos con Stalin, con los juicios de La Habana, con los juicios durante la Revolución Cultural China”.⁵⁴

⁵² Ricardo Alemán, “¿Por qué la izquierda de AMLO se volvió fascista?”, *La Silla Rota*, 1 de mayo de 2019. México <<https://lasillarota.com/opinion/columnas/por-que-la-izquierda-de-amlo-se-convolvió-fascista/282674>>, fecha de consulta: 19 de septiembre de 2021.

⁵³ Ricardo Alemán, “AMLO, el presidente rey”, *La Silla Rota*, 29 de abril de 2019, México <<https://lasillarota.com/opinion/columnas/amlo-el-presidente-rey/282238>>, fecha de consulta: 19 de septiembre de 2021.

⁵⁴ Carmen Aristegui, “Lazcano”, *op. cit.*

Si Lazcano se aventuró a equiparar la persecución a los exfuncionarios del Conacyt con la Noche de los Cristales Rotos, la microbióloga Laurie Ann Ximénez-Fyvie fue más lejos. El 5 de mayo de 2020, en una columna publicada en el diario *Reforma*, hizo una durísima crítica a la gestión de la pandemia de covid-19 por parte del subsecretario de Salud de AMLO, Hugo López Gatell. Consideró que la estrategia de López Gatell implicaría “sacrificar” a 3.5 millones de personas para conseguir a cambio una inmunidad de rebaño efectiva. Atribuirle al subsecretario la responsabilidad de varios *posibles* millones de muertes no fue suficiente, sino que auguró: “Vendrá la rendición de cuentas. La historia no es amable con científicos que en pro del ‘bien común’ y faltando a la ética han sacrificado vidas humanas. ¿Josef Mengele viene a la mente?”.⁵⁵ Posteriormente trató de matizar esta afirmación, pero mantuvo la analogía con Mengele:

De ninguna manera pretendo sugerir que la intención de López-Gatell, ni de nadie más involucrado en la toma de decisiones relacionadas con la pandemia en el ámbito federal o local, haya sido el genocidio [...] Desde luego que no pienso que el subsecretario sea un psicópata o un asesino. Simplemente es un político que procura asegurar y engrandecer su posición, agradando con soluciones expeditas y económicas a su jefe, el presidente de la República [...] Ante este escenario, Josef Mengele, el inhumano médico de las SS (¿les viene a la mente?), [sic] no elegiría llamar “genocidio” a la táctica de López-Gatell, tampoco “darwinismo sanitario” o eugenesia, como he escuchado también a propósito de la “estrategia” del actual subsecretario.⁵⁶

Por su parte, Enrique Cárdenas, autor de obras de historia económica, exrector de la Universidad de las Américas y miembro de la Junta de Gobierno de El Colegio de México, también le atribuyó al gobierno de AMLO ser una posible versión mexicana del nazismo. Se basó en la lectura del libro de Victor Klemperer, *El lenguaje del nazismo*. Al hacerlo, dice, advirtió que el lenguaje que se utilizaba en

la Alemania de Hitler [y] la manera como permeó en la sociedad, o más bien dicho, en las masas germánicas durante el nazismo, la forma como penetraba en la gente, en su psi-

⁵⁵ Laurie Ann Ximénez-Fyvie, “El Fiasco del siglo”, *Reforma*, 5 de mayo de 2020, México, p. 10.

⁵⁶ Laurie Ann Ximénez-Fyvie, *Un daño irreparable, la criminal gestión de la pandemia en México*, Planeta, México, 2021, pp. 21, 86, edición para Kindle. Desde luego que no pretendo hacer una crítica fundada a la tesis de Ximénez-Fyvie sobre el manejo de la pandemia porque carezco de los conocimientos y la formación necesarios, sino sólo a este punto en específico que considero como un ejemplo de uso inapropiado de analogías históricas.

que, en su manera de ver el mundo y de promover su propaganda. Son aterradoramente semejantes a algo (o mucho) de lo que estamos viviendo en este México de la 4T.⁵⁷

Para afirmar que en México se repite la historia de la Alemania de la República Weimar y del Tercer Reich, Cárdenas cita fragmentos de la obra de Klemperer y a continuación lo compara con frases características de AMLO y su gobierno:

Cuadro 1

LENGUAJE NAZI (REFERENCIAS O CITAS DE KLEMPERER)	LENGUAJE OBRADORISTA
Klemperer: Pueblo se emplea tantas veces al hablar y escribir como la sal y la comida; a todo se le agrega una pizca de pueblo: fiesta del pueblo, camarada del pueblo, comunidad del pueblo, cercano al pueblo, surgido del pueblo.	AMLO/4T: El pueblo bueno, el pueblo sabio, confiamos en el pueblo, el pueblo responsable.
Klemperer: el nazismo se introducía más bien en la carne y en la sangre de las masas a partir de palabras aisladas, de expresiones, de formas sintácticas que imponía repitiéndolas millones de veces y que eran adoptadas de forma mecánica e inconsciente.	AMLO/4T: “primero los pobres”, “como anillo al dedo”, “abrazos, no balazos”, “corrupción es fuchi guácala”, “fuchi caca”, “la culpa es del neoliberalismo”, “al carajo la delincuencia”, “el PRIAN apesta”.
Pero el lenguaje no sólo crea y piensa por mí, sino que guía a la vez mis emociones, dirige mi personalidad psíquica, tanto más cuanto mayores son la naturalidad y la inconsciencia con que me entrego a él.	Cárdenas se pregunta de manera retórica si esto se parece “a lo que vemos en grupos amplios de la población en el México actual” y si eso explica que a la 4T se le describa como “un culto, más que una ideología”.
El lenguaje nazi [...] altera el valor y la frecuencia de las palabras, convierte en bien general lo que antes pertenecía a un individuo o a un grupo minúsculo, y a todo esto impregna palabras, grupos de palabras y formas sintácticas con su veneno, pone el lenguaje al servicio de su terrorífico sistema y hace del lenguaje su medio de propaganda más potente, más público y secreto a la vez.	Esto le recuerda a Cárdenas “semejanzas con las mañaneras y su lenguaje” y afirma en forma de pregunta: “¿Se repiten por muchos lo dicho cada mañana como verdades inamovibles?”

Fuente: elaboración con datos de Enrique Cárdenas, “El lenguaje del nazismo”, *op. cit.*; y de Victor Klemperer. *LTI, El lenguaje del nazismo. op. cit.*

Cárdenas también cita a Klemperer para advertir que:

El nazismo se introducía más bien en la carne y en la sangre de las masas a través de palabras aisladas, de expresiones, de formas sintácticas que imponía repitiéndolas millones de veces y que eran adoptadas de forma mecánica e inconsciente [...] La lengua

⁵⁷ Enrique Cárdenas, “El lenguaje del nazismo”, *El Financiero*, 17 de diciembre de 2020, México <<https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/enrique-cardenas/el-lenguaje-del-nazismo/>>, fecha de consulta: 20 de septiembre de 2021. Véase Victor Klemperer, *LTI. El lenguaje del nazismo. Reflexiones de un filólogo*, Minúscula, Barcelona, 2001.

del Tercer Reich se centra por completo en despojar al individuo de su esencia individual, de narcotizar su individualidad, en convertirlo en piezas sin ideas ni voluntad de una manada dirigida y azuzada en una dirección determinada, en mero átomo de un bloque de piedra en movimiento. La lengua del tercer Reich es el lenguaje del fanatismo de masas. Cuando se dirige al individuo, y no sólo a su voluntad, sino también a su pensamiento, cuando es doctrina, enseña los medios necesarios para fanatizar y sugestionar a las masas.

Lo justifica diciendo que es “un intento de comprender lo que está ocurriendo en México”, y que “vale la pena asomarse a otras experiencias que comienzan a tener rasgos, indicios de algo ya vivido en el pasado”.⁵⁸

Otro académico que se suma a la tesis del AMLO nazifacista es Mauricio Merino, quien comienza afirmando algo que parece de sentido común: que el gobierno de AMLO no tiene como propósito ni tendrá como secuela “una vuelta al régimen que vivió México en los años setenta”. En primer lugar, porque volver al pasado es imposible. En segundo, porque lo que se está construyendo es un “sistema político inédito, que no tiene comparación con ningún momento previo de nuestra historia”; no obstante, sin reparar en la contradicción, en el mismo texto lo compara con otros gobiernos mexicanos de los siglos XIX y XX.

Merino afirma que el gobierno de AMLO intenta “establecer un pensamiento único y nuevo [impuesto] con todos los medios que otorga el mando”. Además, le atribuye la “obsesión por establecer un lenguaje, una moral y un aparato político impermeable a cualquier idea que se desviara del pensamiento único del presidente de la República”. Merino también afirma que, durante los días de Santa Anna, durante los días de los liberales, durante el porfiriato y durante los gobiernos de la Revolución, hubo una “deliberada y sistemática concentración de poder en el presidente de la República”. Dice que el régimen de la Revolución fue autoritario y:

Cambió sin pudor de nombre y de camisa ideológica varias veces: fue socialista, fue socialdemócrata, fue liberal, fue liberal social. De hecho, Juan Linz encontró en esa laxitud una de sus características principales: la mentalidad autoritaria acomodaticia a las circunstancias, mientras que Arnaldo Córdoba y Pablo González Casanova coincidieron, en sus respectivos estudios sobre el régimen, en que la invocación revolucionaria era más bien el disfraz para cooptar o someter adversarios y conservar el control del mando.

⁵⁸ *Idem.*; Víctor Klemperer, *LTI, El lenguaje del nazismo*, *op. cit.*

Según Merino, los gobiernos del régimen de la Revolución combatieron a la oposición “con fiereza”, pero albergaron y cobijaron la diferencia. Echeverría y los suyos, por ejemplo, fueron “camaleónicos en su ambición de poder: primero respaldaron a Díaz Ordaz y aplaudieron sus decisiones brutales en nombre del orden, luego las extendieron en 1971 y en la guerra sucia y al final se invistieron de tercermundismo, hasta cerrar el sexenio con la ridícula elección de López Portillo como candidato único a la presidencia de México”.⁵⁹

Merino se pregunta cómo denominar “lo que estamos viviendo”. No le parece suficiente llamarlo “populismo” a secas o “populismo de derecha” como lo hace Roger Bartra. Hace una lista de estas características que le atribuye al gobierno de AMLO:

1. Desdén por la Constitución y las instituciones.
2. Creciente aprecio por el militarismo.
3. Escalada de violencia verbal y política contra cualquier tipo de disidencia.
4. Manejo discrecional del dinero público.
5. Uso de las creencias religiosas y la fe.
6. La construcción cuidadosa de un aparato de control territorial dirigido personalmente por la oficina del presidente.
7. Invocación al pasado glorioso de México.
8. “Negación de la evidencia empírica”.⁶⁰
9. Manejo estratégico de amenazas.
10. Repetición cotidiana de una verdad construida tenazmente desde el poder.

Merino concluye que la combinación de lo anterior distancia al gobierno de AMLO “del tipo ideal de los populismos tradicionales y lo hacen más proclive al fascismo”. Concluye preguntándose: “¿De eso se trata?”.⁶¹ Se debe resaltar por último que en esta columna nunca menciona una definición de fascismo o populismo.

⁵⁹ Aquí Merino omite que el hecho de que en la elección presidencial de 1976 el que José López Portillo fuera el único candidato con registro legal no fue responsabilidad del gobierno de Echeverría, sino que sucedió que el PAN, el principal partido de oposición en ese entonces, sufrió una de las mayores crisis internas de su historia y sus integrantes no pudieron ponerse de acuerdo para nombrar un candidato. Además, López Portillo no fue exactamente un candidato único: el Partido Comunista Mexicano postuló a Valentín Campa y realizó una campaña a pesar de carecer de registro legal.

⁶⁰ Merino sólo enuncia, pero no pone ningún ejemplo concreto de estas características.

⁶¹ Mauricio Merino, “¿Cómo se llama esto?”, *El Universal*, 26 de abril, México <<https://www.eluniversal.com.mx/opinion/mauricio-merino/como-se-llama-esto>>, fecha de consulta: 20 de septiembre de 2021.

Reflexiones finales

A mediados de la década de 1990, a alguien se le ocurrió comparar a la administración de Ernesto Zedillo con el gobierno de Francisco I. Madero en vísperas de la Decena Trágica. Lorenzo Meyer lo refutó y comentó, además:

El razonamiento por analogía –la similitud en algunos aspectos entre cosas o situaciones que en principio son distintas– ha sido desde hace mucho una de las vías transitadas por los analistas políticos. Pese a la enorme dificultad –imposibilidad– que tiene la ciencia política para predecir, el deseo de otear el futuro es irresistible. Y una forma de hacerlo es buscar en el pasado situaciones relativamente similares a las que nos preocupan en el presente, y con ese conocimiento intentar disminuir la incertidumbre sobre lo que nos depara el futuro.⁶²

El intento de comprender al gobierno obradorista con analogías históricas bien o mal fundadas no es algo novedoso ni original, sino una variante de una práctica muy vieja. Según Udi Greenberg, condenar a los adversarios políticos como fascistas es algo normal en Occidente y que se ha hecho más popular en la última década. En un sentido más general, advierte que durante los dos últimos siglos “los escritores polémicos [...] a menudo lanzaron ataques contra nuevos movimientos, ideologías o regímenes utilizando precedentes históricos familiares”.⁶³

Por ejemplo, autores católicos del siglo XIX como Jaime Balmes combatían la difusión de ideas e instituciones liberales caracterizándolas como un renacimiento de la Reforma protestante. En el siglo siguiente fueron autores liberales quienes realizaron una campaña contra el comunismo comparándolo con el catolicismo: “decían que no era únicamente un sistema económico alternativo, sino un sistema de valores que lo abarcaba todo y que requería una sumisión total, no sólo del cuerpo sino también de la mente”. Arthur M. Schlesinger afirmó en *El centro vital* en 1949, que ambos sistemas “hacen que sus seguidores sean ‘tan dependientes emocionalmente de la disciplina’ que carecen de capacidad para pensar de manera independiente”. Greenberg también recuerda que, en la primera mitad del siglo XX, durante el ascenso del fascismo y el nazismo, se usó ampliamente el término decimonónico

⁶² Lorenzo Meyer, “Agenda ciudadana: las analogías históricas”, *Reforma*, 9 de febrero de 1995, México <<https://lorenzomeyercossio.com/wp-content/uploads/2020/10/950209.pdf>>, fecha de consulta: 23 de marzo de 2022.

⁶³ Udi Greenberg, “Si todo es fascismo, ¿qué es el fascismo?”, *op. cit.*

“cesarismo” para caracterizar a Mussolini y Hitler como autócratas ambiciosos fortalecidos gracias a “la agitación social” en toda Europa y quienes, “como Julio César, se jactaban de representar la voluntad popular de su nación mientras destruían sus instituciones democráticas”. Posteriormente, el cesarismo fue desplazado al acreditarse un nuevo término: totalitarismo.⁶⁴

En el caso de la tesis del AMLO nazifascista, puedo decir además que surge en un momento en que en círculos liberales, conservadores, libertarios y anarcocapitalistas del mundo occidental se ha popularizado la tesis falaz de que los nazis y los fascistas eran de izquierda, así como la práctica de agruparlos junto con los socialistas y comunistas bajo las etiquetas de “populismo” y “colectivismo”. Eso puede ayudar a entender por qué algunos de los autores citados no parecen ver contradicción en calificar al obradorismo de ser, al mismo tiempo, fascista, nazi, comunista, estalinista, maoísta y echeverrista.

Los casos repasados comparten también una cierta idea de que la historia es cíclica, que se repite, y que es posible predecirla a partir de la observación de ciertos rasgos. También está presente la creencia de que la historia de un país es determinada por sus gobernantes —tesis popularizada por intelectuales como Enrique Krauze⁶⁵ y, en el caso de México, por un solo presidente todopoderoso que gobernaba como un monarca absoluto.

Si bien es común en el contexto de las luchas políticas equiparar o asociar a la parte adversaria con símbolos reconocidos del mal, como lo son Hitler y los nazis, el problema surge cuando llega la hora de justificar esa conexión. Es significativo que no sean historiadores de formación la mayoría de los proponentes de la tesis del AMLO-nazi que he citado. Por eso puedo atribuir al menos en parte a un conocimiento deficiente de la historia y de sus métodos el que se propaguen afirmaciones como la de que basta un desfile de antorchas para dar inicio al fascismo en México.⁶⁶

⁶⁴ *Idem.*

⁶⁵ Enrique Krauze, *La presidencia imperial*, Tusquets, México, 1997, *passim*.

⁶⁶ Para explicar la postura de científicos como Lazcano y Ximénez-Fyvie podemos recurrir a la tesis del ensayista australiano Tim O’Neill, quien denuncia los usos inapropiados de la historia por parte de autores prominentes del movimiento del Nuevo Ateísmo como Richard Dawkins y Christopher Hitchens. Escribe O’Neill: “El primer problema parece ser, en la mayoría de los casos [...] la falta de formación en análisis histórico más allá del nivel de bachillerato. La mayoría de estas personas (y la mayoría de sus seguidores y *fans*) provienen de un entorno CTIM [(ciencias, tecnología, ingeniería y matemáticas)], lo que significa que pocos han hecho algún estudio histórico desde su adolescencia. Parece que trabajan a partir de una concepción popular de la historia que, como sabe cualquiera que haya estudiado realmente historia, es básicamente basura. Por ello, acep-

También hay un conocimiento deficiente de la teoría política —como en el caso de Antonio Garcí Nieto— y un abuso de términos como “fascismo” y “populismo”. Es significativo que a menudo no se cite alguna definición académica de ambos términos y más bien se improvise una para acomodarla al sesgo o al adversario de quien escribe. Mientras tanto, en las obras de personas verdaderamente expertas en fascismo quedan patentes las polémicas y dificultades para hallar una definición aceptable del término e incluso la cuestión de si los conceptos de fascismo y nazismo se pueden aplicar a países distintos de Italia y Alemania.⁶⁷

Se da por hecho que una sola evidencia, como un desfile de antorchas o un exabrupto de López Obrador indica que nos despeñamos hacia el fascismo, pero al mismo tiempo se olvida el conjunto general de los factores económicos, políticos y sociales que caracterizaron a la Italia devastada por la Gran Guerra o a la Alemania de Weimar postrada por la Gran Depresión. Se magnifican rasgos autoritarios de la 4T y aunque no impliquen ningún derramamiento de sangre o violencia física, se les pone en el mismo cajón que la Noche de los Cuchillos Largos. Se dice que AMLO es fascista y es nazi, pero no se hallan por ningún lugar el expansionismo territorial, el nacionalismo armado y agresivo hacia el exterior, el anticomunismo, la preparación para la guerra contra otros Estados y el exterminio sistemático de millones de personas por motivos racistas.

Para concluir cito a Roger Griffin, quien nos dice que usar el término fascismo de una manera precisa e históricamente informada es importante porque alienta un sentido histórico de la proporción.

Lanzar al aire la palabra “fascismo” sin pensar, en referencia a asuntos de actualidad, sin ser consciente de las espeluznantes atrocidades masivas que se produjeron durante el

tan sin rechistar hechos falsos pero populares como la creencia medieval en una tierra plana o la concepción popular y simplificada del caso Galileo. El segundo problema es la parcialidad. A pesar de las ruidosas afirmaciones de ser racionales, objetivos y centrados en la evidencia, cuando se trata de la historia los Nuevos Ateos parecen felices de aceptar cualquier interpretación que ponga a la religión en la peor luz posible sin cuestionarla”. Tim O’Neill, “Why ‘History for Atheists?’”, en *History for Atheists*, 25 de octubre de 2015 <<https://historyforatheists.com/2015/10/why-history-for-atheists/>>, fecha de consulta: 23 de marzo de 2022 (traducción corregida por mí y realizada con la versión gratuita del traductor www.DeepL.com/Translator).

⁶⁷ Véanse, por ejemplo, Edda Saccomani, “Fascismo”, en Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino (eds.), *Diccionario de política, A-J*, Siglo XXI Editores, México, 2008, pp. 616–672; Roger Griffin, *Fascismo: una inmersión rápida*, Tibidabo, Barcelona, 2020, pp. 13–57, edición para Kindle.

periodo de entreguerras, puestas en marcha por la alianza entre la Italia fascista y la Alemania nazi que puso fin a millones de vidas de forma violenta, degradante y atroz, claramente trivializa esta palabra, la vacía de su contenido histórico y significado político, y muestra una falta de respeto por las innumerables víctimas del “verdadero” fascismo.⁶⁸

Bibliografía

- Alemán, Ricardo, “AMLO, el presidente rey”, *La Silla Rota*, 29 de abril de 2019, México <<https://lasillarota.com/opinion/columnas/amlo-el-presidente-rey/282238>>, fecha de consulta: 19 de septiembre de 2021.
- , “¡Para iniciar el fascismo, AMLO cierra la Catedral!”, *La Otra Opinión*, 15 de septiembre de 2020, México <<https://laotraopinion.com.mx/para-iniciar-el-fascismo-amlo-cierra-la-catedral/>>, fecha de consulta: 19 de septiembre de 2021.
- , “¿Por qué la izquierda de AMLO se volvió fascista?”, *La Silla Rota*, 1 de mayo de 2019, México <<https://lasillarota.com/opinion/columnas/por-que-la-izquierda-de-amlo-se-convolvió-fascista/282674>>, fecha de consulta: 19 de septiembre de 2021.
- Aristegui, Carmen, “Lazcano: persecución a científicos recuerda a las peores épocas del estalinismo”, *Aristegui Noticias*, 24 de septiembre de 2021, México <<https://aristeguinioticias.com/2409/aristegui-en-vivo/entrevistas-completas/lazcano-persecucion-a-cientificos-recuerda-a-las-peores-epocas-del-estalinismo-video/>>, fecha de consulta: 24 de septiembre de 2021.
- BBC Mundo*, “¿Era el nazismo un movimiento de izquierda o de derecha?”, 13 de septiembre de 2018, Londres <<https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-45583090>>, fecha de consulta: 23 de marzo de 2022.
- Calderón, Paco, “Junio 6: día D”, *Reforma*, 6 de junio de 2021, México (cartón editorial reproducido en *Monoáureo*) <<https://monoaureo.com/2021/06/06/junio-6-dia-d/>>, fecha de consulta: 23 de septiembre de 2021.
- Campechaneando, publicación en Twitter, 3 de enero de 2020 <https://twitter.com/Edd_Campe/status/1213250601636773888>, fecha de consulta: 24 de marzo de 2022.
- Cárdenas, Enrique, “El lenguaje del nazismo”, *El Financiero*, 17 de diciembre de 2020 <<https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/enrique-cardenas/el-lenguaje-del-nazismo/>>, fecha de consulta: 20 de septiembre de 2021.
- Cueto, César, publicación en Twitter, 25 de diciembre de 2021 <<https://twitter.com/JCsarCN/status/1474938837667393537>>, fecha de consulta: 24 de marzo de 2022.
- Dayán, Jacobo, publicación en Twitter, 23 de septiembre de 2021 <https://twitter.com/dayan_jacobo/status/1441111417076080642>, fecha de consulta: 25 de septiembre de 2021.

⁶⁸ Roger Griffin, *Fascismo: una inmersión rápida*, op. cit., pp. 51-52.

- , “¿Será fascismo?”, *Animal Político*, 20 de abril de 2021, México <<https://www.animal-politico.com/nunca-mas/sera-fascismo/>>, fecha de consulta: 20 de septiembre de 2021.
- Eco, Umberto, *Cinco escritos morales*, Barcelona, Penguin Random House (edición para Kindle), 2010.
- El Universal*, “Jalife-Rahme, ‘buena persona’ de AMLO”, 1 de mayo de 2019, México <<https://www.eluniversal.com.mx/nacion/politica/alfredo-jalife-rahme-una-muy-buena-persona-segun-amlo>>, fecha de consulta: 24 de marzo de 2022.
- Espino, Luis Antonio, publicación en Twitter, 23 de septiembre de 2021 <<https://twitter.com/luisantespino/status/1441053685065396224>>, fecha de consulta: 23 de marzo de 2022.
- Evans, Richard J., *Hitler y las teorías de la conspiración*, Barcelona, Crítica (edición para Kindle), 2021.
- Finchelstein, Federico, *Del fascismo al populismo en la historia*, México, Penguin Random House, 2017.
- Fiscalía General de la República, Comunicado FGR 377/21, 22 de septiembre de 2021, México <<https://www.gob.mx/fgr/prensa/comunicado-fgr-377-21-fgr-informa?idiom=es>>, fecha de consulta: 25 de septiembre de 2021.
- Gall, Olivia, “Discursos de odio antisemita en la historia contemporánea y el presente de México”, *Desacatos*, núm. 51, agosto, México, 2016, pp. 70-91 <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1607-050X2016000200070&lng=es&nrm=iso>, fecha de consulta: 24 de marzo de 2022.
- Garcí Nieto, Antonio, publicación en Twitter, 8 de mayo de 2021 <<https://twitter.com/Garcimonero/status/1391188110172643337>>, fecha de consulta: 15 de marzo de 2022.
- , publicación en Twitter, 3 de septiembre de 2021 <<https://twitter.com/Garcimonero/status/1433960390979989506>>, fecha de consulta: 14 de septiembre de 2023.
- , publicación en Twitter, 3 de septiembre de 2021 <<https://twitter.com/Garcimonero/status/1433965058342760451>>, fecha de consulta: 15 de marzo de 2022.
- , publicación en Twitter, 3 de septiembre de 2021 <<https://twitter.com/Garcimonero/status/1433966883494105088>>, fecha de consulta: 15 de marzo de 2022.
- , publicación en Twitter, 3 de septiembre de 2021 <<https://twitter.com/Garcimonero/status/1433991676482236418>>, fechas de consulta: 14 de septiembre de 2023.
- Greemberg, Udi, “Si todo es fascismo, ¿qué es el fascismo?”, *Nueva Sociedad*, septiembre, Buenos Aires, 2021 <<https://nuso.org/articulo/si-todo-es-facismo-que-es-el-fascismo/>>, fecha de consulta: 23 de septiembre de 2022.
- Griffin, Roger, *Fascismo: una inmersión rápida*, Barcelona, Tibidabo (edición para Kindle), 2020.
- Hernández, Pablo, publicación en Twitter, 5 de noviembre de 2021 <https://twitter.com/Pablo_Hdez/status/1456605626717593604>, fecha de consulta: 23 de marzo de 2022.
- Hiriart, Pablo, “El emperador va desnudo”, *El Financiero*, 25 de febrero de 2019, México <<https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/pablo-hiriart/el-emperador-va-desnudo/>>, fecha de consulta: 19 de septiembre de 2021.

- , “El gobierno enfila hacia el socialismo”, *El Financiero*, 19 de mayo de 2020, México <<https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/pablo-hiriart/el-gobierno-enfila-hacia-el-socialismo/>>, fecha de consulta: 19 de septiembre de 2021.
- , “El populismo es un hueso duro de roer”, *El Financiero*, 20 de diciembre de 2020, México <<https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/pablo-hiriart/el-populismo-es-un-hueso-duro-de-roer/>>, fecha de consulta: 19 de septiembre de 2021.
- , “Fascista, el golpe a la educación”, *El Financiero*, 25 de septiembre de 2019, México <<https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/pablo-hiriart/fascista-el-golpe-a-la-educacion/>>, fecha de consulta: 19 de septiembre de 2021.
- , “México, intoxicado por su presidente”, *El Financiero*, 15 de julio de 2021, México <<https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/pablo-hiriart/mexico-intoxicado-por-su-presidente/>>, fecha de consulta: 19 de septiembre de 2021.
- , “No saben gobernar”, *El Financiero*, 6 de febrero de 2019, México <<https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/pablo-hiriart/no-saben-gobernar/>>, fecha de consulta: 19 de septiembre de 2021.
- , “Religión de plastilina”, *El Financiero*, 16 de enero de 2019, México <<https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/pablo-hiriart/la-religion-de-plastilina/>>, fecha de consulta: 19 de septiembre de 2021.
- , “Tapetelandia”, *El Financiero*, 13 de febrero de 2019, México <<https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/pablo-hiriart/tapetelandia/>>, fecha de consulta: 19 de septiembre de 2021.
- Hobsbawm, Eric, *Historia del siglo XX*, Buenos Aires, Crítica, 1998.
- Klemperer, Victor, *LTI, El lenguaje del nazismo. Reflexiones de un filólogo*, Barcelona, Minúscula, 2001.
- Krauze, Enrique, “El mesías tropical”, *Letras Libres*, núm. 90, junio, México, 2006, pp. 15-24 <<https://www.letraslibres.com/espana-mexico/revista/el-mesias-tropical/>>, fecha de consulta: 9 de septiembre de 2021.
- , *La presidencia imperial*, México, Tusquets, 1997.
- López Obrador, Andrés Manuel, Mensaje del presidente... durante el debate de la Asamblea General de las Naciones Unidas, Gobierno de México, 22 de septiembre de 2020, México <<https://www.gob.mx/presidencia/prensa/mensaje-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-durante-el-debate-de-la-asamblea-general-de-las-naciones-unidas?idiom=es>>, fecha de consulta: 24 de septiembre de 2022.
- Marcuse, Harold, “The Origin and Reception of Martin Niemöller’s quotation ‘First they came for the communists...’”, en Michael Berenbaum *et al.* (eds.), *Remembering for the Future: Armenia, Auschwitz, and Beyond*, Minnesota, Paragon House, 2016, pp. 173-199 <<https://marcuse.faculty.history.ucsb.edu/publications/articles/Marcuse2016OriginReception-NiemöllersQuotationOcr.pdf>>, fecha de consulta: 15 de marzo de 2022.

- Merino, Mauricio, “¿Cómo se llama esto?”, *El Universal*, 26 de abril de 2021, México <<https://www.eluniversal.com.mx/opinion/mauricio-merino/como-se-llama-esto>>, fecha de consulta: 20 de septiembre de 2021.
- Meyer, Lorenzo, “Agenda ciudadana: las analogías históricas”, *Reforma*, 9 de febrero de 1995, México <<https://lorenzomeyercossio.com/wp-content/uploads/2020/10/950209.pdf>>, fecha de consulta: 23 de marzo de 2022.
- O’Neill, Tim, “Why ‘History for Atheists?’”, *History for Atheists*, 25 de octubre de 2015 <<https://historyforatheists.com/2015/10/why-history-for-atheists/>>, fecha de consulta: 23 de marzo de 2022.
- Rudy-Hiller, Fernando, “En busca del voto del miedo: la construcción mediática de López Obrador como un peligro para México durante la campaña presidencial de 2006”, *Foro Internacional*, vol. LI, núm. 4, México, 2011, pp. 715-748 <<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=59923588004>>, fecha de consulta: 23 de septiembre de 2021.
- Sacomani, Edda, “Fascismo”, en Norberto Bobbio, Nicola Mateucci y Gianfranco Pasquino (eds.), *Diccionario de política, a-j*, México, Siglo XXI Editores, 2008.
- Salgado Macedonio, Félix, publicación en Twitter, 18 de julio de 2019 <<https://twitter.com/FelixSalMac/status/1151901405168525312>>, fecha de consulta: 24 de marzo de 2022.
- Sin Embargo*, “Espino se abrazó de la extrema derecha para ganar poder. Ahora se suma a la izquierda”, 7 de noviembre de 2021, México <<https://www.sinembargo.mx/07-11-2021/4056237>>, fecha de consulta: 23 de marzo de 2022.
- Treviño Rangel, Javier, “Pánico moral en las campañas electorales de 2006: la elaboración del ‘peligro para México’”, *Foro Internacional*, vol. XLIX, núm. 3, México, 2006, pp. 638-689 <<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=59921016006>>, fecha de consulta: 23 de septiembre de 2021.
- Ximénez-Fyvie, Laurie Ann, *Un daño irreparable, la criminal gestión de la pandemia en México*, México, Planeta (edición para Kindle), 2021.

Del desarrollismo al nuevo régimen federal: cinco décadas de descentralización y recentralización administrativa en México

Héctor Villarreal

Introducción

Tras acotar y explicar el concepto de descentralización vinculado con otros que acompañan la reforma del Estado en América Latina durante las últimas cinco décadas, el presente capítulo propone periodizar estos procesos en consideración a la correspondencia que tienen con los objetivos de los presidentes en cada administración, así como por los factores estructurales y coyunturales que los han influido.

En primer lugar, se considera un periodo de descentralización desarrollista entre 1970 y 1982, pues durante esta época no había una intención federalista en el proceso, sino que se transferían algunos recursos con el propósito de fomentar economías locales y crear así nuevos centros o polos de desarrollo.

En segundo, de 1982 a 1994, se analiza la denominada descentralización modernizadora, que trata procesos influidos por las tendencias y nuevos paradigmas de la reforma administrativa del Estado en América Latina, y que forman parte de un conjunto de procesos planeados y vinculados con un proyecto de modernización del país y su gobierno.

Posteriormente, se considera que la transición a la democracia implicó reconfigurar en el pacto federal para la distribución de recursos y competencias a favor de los gobiernos locales, situación que caracteriza a los años comprendidos entre 1994 y 2006. A esto se le puede llamar federalismo democrático.

Posteriormente, hay una recentralización concertada a partir del gobierno de Felipe Calderón y que continúa durante la administración de Enrique Peña Nieto, de 2006 a 2014, la cual no es una simple regresión al autoritarismo presidencialista, sino una consecuencia de la falta del desarrollo de capacidades de los gobiernos locales para el cumplimiento de sus funciones ante situaciones o grupos que los rebasan o capturan. En este caso la recentralización se considera una colaboración pactada o a petición del gobierno local, acotada al ámbito específico de la seguridad de manera provisional y definitiva en algunos aspectos de la educación. Con esta concertación en que las entidades por su propia iniciativa deciden devolver facultades a la federación, podemos hablar de una recentralización.

En el presente, la administración del presidente Andrés Manuel López Obrador ha implicado continuidad del federalismo fiscal, pero sus propias variantes en cuanto a la descentralización y recentralización nos permiten hablar de una recuperación de las atribuciones propias del presidencialismo.

Desconcentración, descentralización y federalismo

La noción de *descentralización* está relacionada con el conjunto de procesos por los cuales la administración pública transfiere recursos y responsabilidades de un nivel mayor a uno menor. Estos procesos, como son también la desconcentración y la autonomía, son consecuencia, en buena medida, de la complejidad del Estado moderno para lograr un mejor desempeño, que requiere especialización, democratización y eficiencia, para dar así respuesta efectiva a las necesidades propias de nuevas relaciones de los ciudadanos con sus gobiernos, a la vez que para atender las demandas de una pluralidad de grupos organizados.¹

Podemos hablar de una desconcentración cuando un gobierno separa alguna función de uno de sus órganos y la asigna a otro o a varios, pero permanece bajo su control legal, administrativo y presupuestario. En este caso, la administración se desagrega creando nuevas oficinas o especializando a las que ya tiene, pero no hay descentralización. La autonomía tampoco es descentralización, pues aunque se les confiere autoridad y dota de independencia en sus decisiones a determinados organismos públicos, las relaciones entre los gobiernos federal, estatales y municipales permanecen invariables.

¹ Laurence E. Lynn Jr., "Reforma administrativa desde una perspectiva internacional: ley pública y la nueva administración pública", *Gestión y Política Pública*, vol. 5, núm. 2, 1996, pp. 303-318.

Algo similar puede decirse de la privatización, proceso que eventualmente acompaña o se da de manera paralela a los otros, por el cual el Estado transacciona o enajena algún bien o recurso público con la iniciativa privada nacional o con algún tercero extranjero. En este caso no sólo cede la función y la responsabilidad, sino también la propiedad, por lo que al dejar de ser pública de ningún modo puede considerarse como una forma de descentralización, desconcentración o autonomía.

La descentralización, a diferencia de los otros procesos mencionados, se refiere específicamente a un cambio en las relaciones intergubernamentales que redefinen la estructura del Estado a favor, supuestamente, de un fortalecimiento de los niveles estatales y municipales reasignándoles recursos y competencias, tanto para la provisión de obras y servicios públicos como para la operación de programas y, eventualmente, se les confiere mayor potestad de recaudar más impuestos u obtener mayores ingresos para sus tesorerías. Federalismo, en cambio, implica un cambio en la relación entre los órdenes de gobierno, para pasar a una en la que la cooperación se basa en un criterio de subsidiariedad. En el caso de México, ha implicado la transferencia de recursos y atribuciones del gobierno de la federación a los gobiernos estatales y municipales.

En teoría, y por lo que se han promovido estos procesos, la descentralización supondría mejorar la capacidad institucional y los recursos de las unidades locales de gobierno, así como reducir su área y población. Sería una solución para superar los problemas propios de una burocracia excesiva y contraproducente, al mismo tiempo que un acicate para fomentar la acción colectiva y la participación ciudadana. Esto se lograría por la posibilidad de reducir los costos de decisión y organización por medio de servidores públicos más cercanos a las poblaciones meta, por utilizar el capital, la presión y la infraestructura social existente para desalentar el parasitismo, y así reducir los costos operativos de las grandes organizaciones al mejorar la capacidad de las instituciones de gobierno subnacionales más pequeñas.²

Sin embargo, en determinados casos la evidencia empírica no se verifica con los supuestos beneficios atribuidos a la descentralización. Lejos de resolverse algunos problemas públicos, de facilitar la gestión gubernamental o de hacerla más eficiente, las áreas de oportunidad perduran e incluso se amplían, por lo que se llevan a cabo procesos que revierten una descentralización dada, a lo que se denomina recentralización.

² James S. Wunsch, "Decentralization: Theoretical, Conceptual, and Analytical Issues", en J. Tyler Dickovick y James S. Wunsch (eds.), *Decentralization in Africa: The Paradox of State Strength*, Colorado, Lynne Rienner Publishers, 2014, pp. 1-22.

Para efectos de este capítulo, se propone el concepto de recentralización para referirse al proceso por el que se regresan los recursos y atribuciones previamente descentralizados, o una parte de ellos, a la federación. Eaton y Dickovick la definen como cambios para “revertir reformas que anteriormente expandieron la autonomía subnacional y, por lo tanto, limitaron las prerrogativas del gobierno nacional”.³

México ha experimentado procesos tanto de descentralización como de recentralización. Lo que resulta más interesante desde un punto de vista teórico es que no todas las descentralizaciones en el país han sido exitosas o fallidas. El capítulo se pregunta precisamente en cuáles, por qué y de qué modo algunas descentralizaciones han dado ocasión a procesos de recentralización y hasta qué punto.

Las fallas de los procesos de descentralización y la necesidad de recentralizar en países en vías de desarrollo ha sido estudiada tanto por Wunsch, Olowu y Dickovick, en el caso de países africanos; y por Eaton y Dickovick, en América Latina;⁴ y usualmente tienen que ver con la falta de desarrollo de capacidades en los niveles subnacionales, en la falta de una política de Estado que permita dar continuidad y consolidar reformas al paso de un gobierno a otro, e incluso con factores ideológicos por los que determinados presidentes han actuado contra lo que a juicio de ellos han sido reformas neoliberales impuestas desde el extranjero o al interior por intereses contrarios a los de las mayorías más desfavorecidas (como las que se explicarán en el siguiente apartado). Estos supuestos podrían valer para una hipótesis tentativa, si bien el presente trabajo se plantea a partir de un objetivo exploratorio y descriptivo.

³ Kent Eaton y J. Taylor Dickovick, “The politics of re-centralization in Argentina and Brazil”, *Latin American Research Review*, vol. 39, núm. 1, 2004, p. 94. Sobre el concepto, de manera amplia, véase Jorgen G. Christensen, “The Dynamics of Decentralization and Recentralization”, *Public Administration*, vol. 78, núm. 2, 2000, pp. 389-408.

⁴ James S. Wunsch, “Decentralization, Local Governance and Recentralization in Africa”, *Public Administration and Development*, vol. 21, núm. 4, 2001, pp. 277-288; James S. Wunsch y Dele Olowu, *The Failure of the Centralized State: Institutions and Self-governance in Africa*, Nueva York, Routledge, 2019; J. Tyler Dickovick y James S. Wunsch (eds.), *Decentralization in Africa: The Paradox of State Strength*, Colorado, Lynne Rienner Publishers, 2014, pp. 1-22; Tyler J. Dickovick, *Decentralization and Recentralization in the Developing World. Comparative Studies from Africa and Latin America*, Pittsburgh, Penn State University Press, 2011; Kent Eaton, “Recentralization and the left turn in Latin America: Diverging outcomes in Bolivia, Ecuador, and Venezuela”, *Comparative Political Studies*, vol. 47, núm. 8, 2014, pp. 1130-1157; Kent Eaton y J. Taylor Dickovick, “The politics of recentralization...”, *op. cit.*, 2004; y Dickovick, Tyler y Kent Eaton, “Latin America’s Resurgent Center: National Government Strategies after Decentralization”, *The Journal of Development Studies*, vol. 49, núm. 11, 2013, pp. 1453-1466.

Reforma del Estado y tipos de descentralización

Tanto las descentralizaciones, como las desconcentraciones y la autonomización de organismos públicos no han sido procesos propios de México, sino que se han dado de manera más o menos simultánea en los países de Iberoamérica bajo la influencia de nuevos paradigmas y tendencias internacionales, primero en la década de 1980, cuando se apuntaba hacia la reducción o desmantelamiento del Estado; y luego con una segunda ola reformista durante la década de 1990, para la reconstrucción del aparato estatal con la finalidad de hacerlo más eficiente, ambas propuestas por organismos internacionales como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o el Banco Mundial (BM), así como otros de corte académico, en el caso del Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).

De esto da cuenta, por ejemplo, un documento preparado por el Comité Científico del CLAD que lleva por título *Una nueva gestión pública para América Latina*, el cual fue aprobado por su Consejo Directivo. Ahí se considera que para aumentar la eficacia, la eficiencia y la efectividad de la administración pública se requiere la instrumentación de los siguientes mecanismos: la profesionalización de la alta burocracia, la transparencia y rendición de cuentas, la descentralización de los servicios públicos, la desconcentración organizacional y el control de los resultados, entre los principales. Sobre la descentralización, considera que “es una tarea esencial en el camino de la modernización gerencial del Estado latinoamericano”.⁵

Aquí es preciso apuntar que descentralización puede referirse al menos a tres tipos de procesos, de acuerdo con Eaton, Kaiser y Smoke, uno es desconcentración o descentralización administrativa; otro, descentralización fiscal; y uno más se refiere a una *devolución* o descentralización democrática. A veces se presentan simultáneamente dos de éstas o las tres, pero puede darse de manera única cualquiera de ellas.⁶

La desconcentración o descentralización administrativa se refiere a la dispersión de agencias de gobierno de los niveles altos a niveles más bajos. Se trata, sobre todo, de una relocalización de oficinas que puede ser para delegar responsabilidades fuera del despacho o ministerio central dentro de la propia capital o en distintos puntos del territorio nacional, pero que en cualquier caso la autoridad que delega

⁵ Consejo Científico del CLAD, “Una nueva gestión pública para América Latina”, *Economía y Sociedad*, vol. 4, núm. 9, 1999.

⁶ Kent Eaton, Kai-Alexander Kaiser y Paul J. Smoke, *The political economy of decentralization reforms: Implications for aid effectiveness*, World Bank, 2011, pp. 4-11.

no cede poder y mantiene su jerarquía sobre ellas, las cuales le reportan como a su superior. La descentralización administrativa parte de un supuesto, más que de un diagnóstico, según éste hay una especie de “exceso de concentración”, por el que se establece un proceso por el cual se busca eliminarlo o, al menos, reducirlo.⁷

El segundo tipo de proceso, el fiscal, se refiere a transferencias de asignaciones presupuestales del gobierno central a los locales. Por sí misma, de la descentralización fiscal se cuenta con muy altas expectativas, puesto que supone la posibilidad de adquirir o fortalecer sus capacidades y mejorar la gestión de sus procesos con mejores resultados para la ciudadanía de sus localidades.⁸

El tercer tipo de proceso se refiere a una descentralización democrática o política, lo cual implica que el gobierno central cede poder tanto en las decisiones como en las responsabilidades, y ceder poder es dotar no sólo las facultades, sino sobre todo los recursos para garantizar la prestación de los bienes y servicios públicos, de modo que los niveles menores de gobierno mantengan independencia respecto al gobierno central. La descentralización democrática, cuando es acompañada por una descentralización fiscal, busca el desarrollo de las capacidades de los gobiernos locales, pero también introducir en ellos elementos de rendición de cuentas.⁹

Este proceso necesariamente resulta de planes de gobierno y proyectos de desarrollo de quienes hacen las políticas públicas, como una acción concertada que resulta del juego de actores políticos y económicos. Esto se debe a que implica algo más que un nuevo arreglo entre los niveles de gobierno, puesto que involucra una nueva relación con la sociedad civil, tanto en la participación de ésta dando seguimiento a las políticas públicas como eventualmente siendo receptora de recursos u operadora de programas, quien de manera colegiada decide sobre objetivos y metas.

Con esta descentralización democrática se da paso a la creación de los organismos públicos autónomos, desde la banca central hasta las defensorías del pueblo, fiscalías, institutos de transparencia, instancias de fiscalización y rendición de cuentas, etcétera. En su conjunto, apuntan a liberalizar y a una desconcentración del poder en aras de un renovado y más complejo sistema de contrapresos.

⁷ Victoria E. Rodríguez, *La descentralización en México. De la reforma municipal a Solidaridad y el nuevo federalismo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999, pp. 37-38.

⁸ Gabriel E. Aghón, *Descentralización fiscal: marco conceptual*, Santiago de Chile, CEPAL, Serie política fiscal, núm. 44, pp. 8-21; y Gustavo Merino, “Federalismo fiscal: diagnóstico y propuestas”, *Gaceta de Economía*, número especial Una agenda para las finanzas públicas en México, 2010, pp. 145-185.

⁹ James Manor, *The Political Economy of Democratic Decentralization*, Washington, The World Bank, 1999.

Descentralización administrativa en México

En México podemos considerar como resultado de una descentralización administrativa a la apertura y funcionamiento de delegaciones de las secretarías de Estado en cada una de las entidades de la República, como ha hecho Gobernación, Educación Pública, Desarrollo Social, la entonces Procuraduría General o algunas sedes de Relaciones Exteriores para tramitación de pasaportes. Estas oficinas se convierten muchas veces en un enlace entre las oficinas centrales del gobierno y los ciudadanos. En este caso estamos hablando de una modalidad territorial de la descentralización.

Pero también la descentralización administrativa es una “tendencia organizativa” por la cual se confían algunas de las actividades administrativas a órganos que guardan una relación que no es de jerarquía con la administración central, “pero sin que dejen de existir respecto de ellas, las facultades indispensables para conservar la unidad de poder”.¹⁰ En este supuesto podemos identificar, por ejemplo, a la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo, que depende de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STyPS), así como la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, de Hacienda.

Tenemos entonces dos tipos principales de descentralización administrativa, pero en ambos su fundamento es el supuesto de que se puede lograr mayor efectividad o eficacia en el cumplimiento de los objetivos de la secretaría o ministerio, sea porque son asuntos que por ley sólo la autoridad federal está facultada para atender o son de su jurisdicción, o porque es conveniente acercarse a la población que radica en localidades remotas al Centro, como en los casos en que debe operar programas. Esta es una modalidad de descentralización por servicio.

Fernández, siguiendo a Fraga, considera una tercera modalidad de la descentralización administrativa que denomina *por colaboración*. Consiste en que la autoridad transfiere a particulares alguna función, como la prestación de los servicios públicos o la realización de obras, mediante diversos mecanismos, uno de los cuales, el principal, es la concesión.¹¹ Con éste, la autoridad pública no pierde su titularidad pero cumple con su función indirectamente por medio de una persona física o moral contratada para ello. No se trata de algo extraordinario en nuestra administración pública de cualquier nivel. Por el contrario, se ha vuelto la normalidad misma. Toda entidad o dependencia cuenta con un área de adquisiciones que de manera regular realiza licitaciones o adjudicaciones para ello. Un mecanismo más es la subrogación,

¹⁰ Gabino Fraga citado por Jorge Fernández Ruiz, *Derecho administrativo*, México, UNAM/McGraw Hill, 1997, p. 36.

¹¹ *Ibid.*, pp. 53-56.

que permite la prestación de un servicio por parte de particulares, incluso en sus propios inmuebles. Algunos ejemplos de ello se hallan tanto en el sistema de guarderías como en los programas de comedores populares.

Conviene precisar que en la administración pública federal mexicana se diferencia legalmente a un órgano desconcentrado de uno descentralizado, porque el primero puede no contar con personalidad jurídica y patrimonio propio; en tanto que el segundo invariablemente cuenta con ellos. Los desconcentrados comúnmente están subordinados o coordinados por una secretaría y los descentralizados dependen del presidente para nombrar a su titular.¹²

La descentralización ha permitido redistribuir poder a los actores de un sistema electoral y de partidos políticos altamente competitivo. No sólo a los que tienen intereses partidarios, sino también a los grupos al interior de ellos. De este modo, los opositores o quienes pierden en un proceso electoral mantienen la oportunidad de ganar en espacios de otros niveles, lo que permite a los competidores no sólo gobernar sino hacerlo con independencia del presidente. Se convierten en actores con recursos, pero también pueden ser evaluados por sus propios resultados.

En México, la descentralización fiscal se explica por la concentración de la recaudación fiscal y otros ingresos por el gobierno federal (como los que resultan de la exportación de petróleo) que luego distribuye para el gasto de estados y municipios. Pero en los hechos ha acompañado la descentralización de las responsabilidades y facultades. Según Eaton, Kaiser y Smoke, cuando la descentralización posee un nivel de importancia por el que se le da poder a los gobiernos subnacionales, se puede considerar como federalismo.¹³

Precisamente, en México los procesos de descentralización han sido identificados así, tanto porque está constituido como una República federal, como por la conformación de un régimen semiautoritario durante el siglo XX y una forma de gobierno presidencialista, por la cual había una fuerte concentración del poder en la capital y en el titular del Ejecutivo. La centralización del sistema político por la preeminencia de un régimen presidencialista implica la centralización de la administración pública y de las relaciones intergubernamentales. De tal modo que, por el contrario, la descentralización implica que el presidente ceda poder a favor de los gobernadores y que la federación incremente la distribución de recursos hacia los gobiernos de los estados y los municipios.

¹² Véanse Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

¹³ Eaton, Kaiser y Smoke, *The political economy...*, *op. cit.*, pp. 4-11.

Como podemos ver en el Cuadro 1, no hay una sola descentralización en México ni de un solo tipo ni con un solo objetivo. En las últimas cinco décadas se han llevado a cabo descentralizaciones que transfieren oficinas para labores administrativas en los estados, recursos fiscales como los que se asignan en el presupuesto como gasto público federalizado en forma de participaciones (Ramo 28) y aportaciones (Ramo 33), así como la transferencia de decisiones y responsabilidades tanto a actores gubernamentales como sociales.

Cuadro 1. Procesos de descentralización en México

TIPOS DE DESCENTRALIZACIÓN ¿QUÉ SE TRANSFIERE?	MECANISMOS LEGALES ¿CÓMO SE TRANSFIERE?	NIVELES DE DESCENTRALIZACIÓN ¿A DÓNDE SE TRANSFIERE?	NIVELES DE DESCENTRALIZACIÓN ¿A QUIÉN SE TRANSFIERE?	PERSPECTIVA TEMÁTICA ¿PARA QUÉ SE TRANSFIERE?
<ul style="list-style-type: none"> - Administrativa: oficinas - Fiscal: gasto público federalizado - Democrática: responsabilidad en el ejercicio de la función y el gasto. 	<ul style="list-style-type: none"> - Reforma constitucional - Ley de Coordinación Fiscal - Convenios con estados - Reglas de operación de programas - Contratos fideicomisos 	<ul style="list-style-type: none"> - Regiones - Subregiones - Estados - Municipios 	<ul style="list-style-type: none"> - Gobiernos estatales - Gobiernos municipales - Comunidades - Organizaciones civiles 	<ul style="list-style-type: none"> - Fomento económico - Educación - Salud - Combate a la pobreza - Infraestructura - Seguridad

Para ello se ha edificado un complejo marco legal que implica mecanismos de distintas jerarquías, que van desde la reforma a la Constitución hasta las reglas de operación de los programas de gobierno, pasando por leyes como la de Coordinación Fiscal, convenios con distintas entidades de la federación, así como contratos fiduciarios o de fideicomisos, entre los principales. Estas descentralizaciones se han llevado a cabo para distintos niveles tanto geográficos como de agentes responsables, los cuales implican a gobiernos locales e incluso a comunidades y organizaciones de la sociedad civil.

Debe destacarse que cada descentralización ha tenido un objetivo específico relativo a una función gubernamental particular, al que podemos reconocer como la perspectiva temática propia de cada proceso, como han sido el fomento económico, la educación, la salud, el combate a la pobreza, la construcción de infraestructura u obra pública y la seguridad pública, las cuales han sido las más relevantes en distintos periodos a lo largo de las últimas cinco décadas.

Las próximas páginas constituyen una síntesis de distintas descentralizaciones tratando de identificar los elementos expuestos a partir de una periodización que pretende

reconocer su rasgo distintivo; pero también de los casos en los que se han revertido de manera parcial o, como se ha mencionado, dado ocasión a procesos de recentralización.

La descentralización desarrollista

Si bien la Constitución estableció el federalismo como un pacto por el cual los gobiernos de los estados son libres y soberanos (artículo 26), así como el municipio libre (artículo 115), en los hechos se practicó desde su promulgación un centralismo, dado que los subnacionales no contaron con autonomía financiera y que la elección de las autoridades dependía, en primera o última instancia, de la decisión o consentimiento del presidente y su círculo más cercano. Hemos tenido, entonces, se ha dicho, federalismo de *jure*, pero no de *facto*.¹⁴

Fue hasta el gobierno del presidente Luis Echeverría (1970-1976) cuando se presenta un primer esbozo de descentralización. En 1975 se creó la Dirección y la Comisión de Desarrollo Regional y los Comités de Promotores de Desarrollo en las entidades federativas. Como indica su nombre, la intención era fomentar el desarrollo de las regiones del país o creación de *polos de desarrollo*. Es decir, la promoción de actividades económicas fuera de la capital de la República a favor de zonas en las que urgía generar empleos mediante inversión pública y privada.

Recordemos que eran años en los que se hablaba de la explosión demográfica y se iniciaron las políticas de planificación familiar. La población crecía desmedidamente y había una numerosa migración del campo a la Ciudad de México y en menor medida a Guadalajara y Monterrey. El desarrollo regional parecía entonces una política complementaria para atender el problema de la pobreza de la población rural creando oportunidades de trabajo distintas a las de la actividad agropecuaria, que podían ir desde las relacionadas con el turismo a la manufactura de artesanía.

Pero en cualquier caso, si bien implicó un esfuerzo de coordinación entre la autoridad federal y las estatales por medio de comisiones, así como la participación de éstas en la planeación (por lo que ya no fueron sólo instancias ejecutoras), se mantuvieron criterios de mando centralistas y control del gobierno federal sobre los recursos presupuestales.

De manera análoga, durante el siguiente sexenio, el del presidente José López Portillo (1976-1982), más que promover el desarrollo regional se procuró un objetivo

¹⁴ Héctor González Uribe, "El municipio en la Constitución de 1917", *Jurídica*, núm. 20, 1997, pp. 29-30.

específico, el desarrollo industrial. Fue el primer proceso de descentralización que se fundamentó en una planeación nacional de la administración pública sexenal, concretamente en el Plan Global de Desarrollo y planes sectoriales derivados de éste. Como estrategia, se otorgaron subsidios bajo el supuesto de que esto fomentaría el surgimiento de nuevos centros o polos industriales.

Para ello fue significativa la promulgación de la Ley de Coordinación Fiscal, por medio de la cual se establecen reglas formales para la transferencia de recursos fiscales a estados y municipios para su libre ejercicio. Sin embargo, la distribución del gasto se mantuvo altamente concentrada a favor del gobierno federal: 87%; y apenas 2.6 distribuido entre todos los gobiernos municipales. Asimismo, la planeación se mantuvo centralizada y sin considerar la participación de los locales, por lo que puede decirse que se trató de un tipo de descentralización fiscal, pero no administrativa ni política. Se preservó así la verticalidad y la subordinación al gobierno federal.

De acuerdo con Rodríguez, tanto la administración de Echeverría como la de López Portillo fracasaron en el intento de generar una descentralización industrial y de desarrollo regional, “no tuvieron ningún impacto sobre el desarrollo de estados y municipios”, sobre todo por la oposición de grupos industriales poderosos, la crisis económica que se padecía, así como por los problemas que tuvieron en implementarse los programas gubernamentales por sus propias dificultades burocráticas.¹⁵

La descentralización modernizadora

Durante la administración del presidente Miguel de la Madrid (1982-1988) la descentralización se dio como resultado de un sistema de planeación y no de manera improvisada o remedial como había sucedido en el pasado reciente. Recordemos que en este sexenio comienzan y se llevan a cabo en buena medida las políticas de reforma del Estado para su *adelgazamiento*, así como una reforma para la modernización de la administración pública. La planeación misma es resultado de esta idea de modernización, la cual lleva a la Constitución la creación de un Sistema Nacional para la Planeación Democrática (artículo 26).

El Plan Nacional de Desarrollo estableció desde inicio del sexenio la necesaria redistribución de competencias entre los distintos niveles de gobierno. A partir de éste se decretó el Programa de Descentralización de la Administración Pública.

¹⁵ Victoria Rodríguez, *La descentralización en México...*, op. cit., pp. 145-146.

También se reformó el artículo 115 constitucional, con la intención formal de fortalecer al municipio, bajo la concepción no sólo legal republicana, sino también por una concepción administrativa que reconoce su mayor cercanía con la población y el mejor conocimiento de éste respecto a las necesidades de ella.

Con la planeación institucionalizada, la descentralización se vuelve un tema constante en toda la administración pública, lo que implicó la transferencia de varios programas así como de las oficinas y servidores públicos responsables de su operación. Las representaciones en los estados de doce secretarías y la entonces Procuraduría General de la República adquirieron nuevas funciones respecto de ello.

El defecto de esta descentralización fue que, si bien contó con una planeación y un marco legal innovador, las nuevas atribuciones no implicaron el desarrollo de las capacidades institucionales locales, por lo que no se lograron los resultados que se hubieran esperado en beneficio de la ciudadanía ni se modificaron en los hechos las relaciones intergubernamentales.

Uno de los principales intentos de descentralización en este periodo, desde una perspectiva temática, es el que se refiere a la educación pública. Con la intención de transferir los conflictos que la autoridad educativa y de gobernación mantenían reiteradamente con el magisterio, se trató de establecer acuerdo con los gobiernos de las entidades para que se responsabilizaran de la educación básica y la capacitación del profesorado, lo cual no pudo prosperar por la oposición decidida del Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación (SNTE).

En contraste, una descentralización que tuvo resultados positivos fue en materia de salud. Durante la administración de De la Madrid se logró la transferencia de servicios a cargo de la secretaría del ramo hacia 14 estados, previa firma, conforme al decreto de La Ley General de Salud para la creación de un nuevo Sistema Nacional.

Con cierta continuidad, la administración del presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) implicó una variante particular de la descentralización. Lejos de modificar las relaciones intergubernamentales empoderando a los de nivel menor, por medio del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) —eje de la política social del Ejecutivo federal— se estableció una relación entre el gobierno federal y las comunidades por medio de Consejos Municipales que recogían las demandas sociales y transferían los fondos para el combate a la pobreza.

Solidaridad se suponía como un programa innovador y vanguardista en las políticas sociales, que resultaba del proyecto de modernización del país y de la administración pública; esto implicaba también hacer del municipio la base de un federalismo

renovado,¹⁶ en los hechos se promovió la imagen del presidente entre los beneficiarios del Pronasol sin fortalecer el pacto federal, puesto que no se transfirieron facultades ni recursos a los niveles locales. De acuerdo con Cabrero: “Pronasol estaba mucho más focalizado a la comunidad” que al desarrollo de los municipios. Lo que se buscaba “era la participación de los grupos sociales, dejando la intervención de los aparatos administrativos estatales y municipales más como una consecuencia que como una meta”.¹⁷

Por su parte, Rodríguez considera que la contribución más significativa de Solidaridad para la descentralización es que “proporcionó un vehículo para la mayor participación ciudadana en la toma de decisiones gubernamentales”, especialmente para los proyectos locales, a la vez que “promovió un mayor control estatal y municipal de las decisiones de inversión pública”, por lo que puede considerarse que “representó una descentralización genuina de recursos y de toma de decisiones y sirvió como vehículo para asistir a los municipios” a obtener autonomía.¹⁸

Paralelamente, durante el salinato se inició lo que se denomina como federalismo educativo, es decir, la federalización de los servicios educativos. Pero esto no es resultado del proyecto modernizador del gobierno federal ni de su planeación de la educación, sino que resulta como parte de una estrategia en la resolución de un conflicto prolongado y complicado con la disidencia sindical del magisterio. Bajo la figura del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) y con el propósito de reorganizar el sistema educativo, se transfería el problema de la capital del país hacia las capitales de los estados, pero sin las soluciones ni consideración a la falta de capacidades de las administraciones estatales.¹⁹

¹⁶ Véanse Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, *El Programa Nacional de Solidaridad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994; y Roberto Ortega Lomelí, *Federalismo y municipio*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

¹⁷ Enrique Cabrero, “Gobierno y política local en México: luces y sombras de las reformas descentralizadoras”, *Política y Sociedad*, vol. 47, núm. 3, 2010, p. 170.

¹⁸ Victoria Rodríguez, *La descentralización en México*, *op. cit.*, p. 166.

¹⁹ Véanse Secretaría de Educación Pública, Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, *Diario Oficial de la Federación*, 19 de mayo de 1992, pp. 4–14. Enrique Cabrero Mendoza, Laura Flamand Gómez, Claudia Alejandra Santizo Rodall y Alejandro Vega Godínez, “Claroscuros del nuevo federalismo mexicano: estrategias en la descentralización federal y capacidades en la gestión local”, *Gestión y Política Pública*, vol. VI, núm. 2, 1997, pp. 329–387; Enrique Cabrero, “Gobierno y política local en México: luces y sombras de las reformas descentralizadoras”, *op. cit.*, pp. 165–186; y Luis Aguilar Villanueva, “El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes”, en Alicia Hernández Chávez (ed.), *Hacia un nuevo federalismo*, México, Fondo de Cultura Económica/El Colegio de México, 1996, pp. 109–152.

El federalismo de la transición

Durante el gobierno del presidente Ernesto Zedillo (1994–2000) se experimentó un proceso de descentralización que puede considerarse como un efectivo federalismo, dado que se dio una constante y cuantiosa transferencia de recursos financieros y se dotó de autonomía legal y, en los hechos, a los gobiernos locales para el ejercicio de los recursos y la ejecución de sus propias políticas públicas y programas.

Habiendo sido el secretario de Educación que firmó el ANMEB en el sexenio previo, Zedillo impulsó el federalismo educativo al punto de lograr la transferencia de los servicios educativos a todos los estados. Sin embargo, no se logró el objetivo político de descentralizar los conflictos con el sindicato, pues éstos perduraron tanto con el magisterio institucional como con la disidencia —particularmente proclive a la movilización y la confrontación— no sólo en el Centro, sino también con las autoridades educativas de los propios estados en sus propias capitales.

No obstante, los pobres resultados del federalismo educativo, como parte de la reforma del Estado y en el contexto de una nueva realidad política en la que las oposiciones partidarias competían electoralmente y lograban victorias en los niveles locales, además de la mayoría en el Congreso de la Unión, lo que se llamó en conjunto como el nuevo federalismo implicó una redistribución de poder económico y político, esto implicó, especialmente, la ampliación de las aportaciones presupuestarias de la federación a favor de los gobiernos estatales y municipales, o presupuesto federalizado, principalmente en lo que fue el Ramo 26 (hoy Ramo 33) del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF).

La administración del presidente Vicente Fox (2006–2012) estableció una nueva relación con los gobiernos locales. No sólo dio continuidad a las transferencias financieras a los gobiernos de los estados, sino que les fueron asignados incrementos extraordinarios cuantiosos como resultado de los excedentes en los ingresos por la exportación de petróleo.

En el contexto de gobiernos divididos y la transición a la democracia, el Congreso se convirtió en un nuevo y poderoso actor decisivo en el impulso a la descentralización fiscal, donde los grupos parlamentarios notoriamente comenzaron a trabajar para transferir cada vez más recursos a sus gobernadores.²⁰ El PEF y la Ley de Coordinación Fiscal se convirtieron en poderosos instrumentos en este proceso.

²⁰ Alberto Díaz Cayeros, “El federalismo y los límites políticos de la redistribución”, *Gestión y Política Pública*, vol. 13, núm. 3, 2004, pp. 663–687.

La transición a la democracia trajo entonces problemas no previstos, como el empoderamiento de los gobernadores, una débil rendición de cuentas y una muy alta competencia electoral que en conjunto incrementaron notoriamente el gasto público en obra e infraestructura, pero que no redujeron los niveles de pobreza y atraso en el desarrollo de las comunidades más rezagadas.²¹

No obstante, durante este periodo hubo otros procesos de transferencias de atribuciones hacia las entidades que resultaron más satisfactorias. Los gobiernos estatales condujeron políticas y programas sociales, de infraestructura, educación, salud y seguridad, como el de los servicios de salud, gracias a que se federalizaron de manera gradual, acordada entre todos los interesados y con la transferencia suficiente de recursos financieros, materiales y humanos.²²

La recentralización concertada

Las condiciones de inseguridad pública que enfrentó la administración del presidente Felipe Calderón (2000–2006), agravadas en su complejidad e intensidad al hacer del combate a las grandes organizaciones criminales una prioridad y, tal vez, su acción de gobierno más notoria, implicaron una nueva transformación del pacto federal, al establecer en la materia una relación subsidiaria de carácter acotado y contingente. Hay un juego acordado en las relaciones intergubernamentales que comparte reglas, valores y competencias; pero es distinto a los pasados.

Por un lado, se asignaron de manera constante cuantiosos incrementos en los recursos presupuestales de los gobiernos de los estados para programas de seguridad pública, protección ciudadana y prevención de la violencia. Pero, a la vez, varios gobernadores fueron manifestando su incompetencia o insuficiencia para garantizar el mínimo de condiciones de seguridad en sus circunscripciones y se hizo notoria la debilidad institucional de los municipios no sólo para esta labor, sino, lo peor en muchos casos, para no poder evitar la captura del ayuntamiento por los grupos delincuenciales. La centralización, durante el gobierno de Calderón, se concibe como algo no deseable, pero necesario, y no es el resultado de un proyecto de país o su idea de gobierno idónea, sino que resulta de circunstancias no previstas y urgentes.

Al paso de los meses, gobernador tras gobernador fue firmando convenios de *coordinación en materia de seguridad pública* con la autoridad federal, no sólo para el ingreso

²¹ John Scott, “La descentralización, el gasto social y la pobreza en México”, *ibid.*, pp. 785–831.

²² Enrique Cabrero, “Gobierno y política local en México...”, *op. cit.*

de su corporación policiaca, sino mayormente para la participación de las fuerzas armadas para *realizar acciones* en las tareas de seguridad pública, cediendo o concertando el mando para el cumplimiento de esta función. Nunca los estados tuvieron tantos recursos para la seguridad y nunca cedieron tanto en sus competencias.²³

Se trata de una regresión en el proceso de descentralización, pero que se da de manera concertada o pactada; y, a diferencia del pasado autoritario, no como una imposición del Centro, sino a petición de la parte que cede. Tampoco se considera que se trata de nuevas condiciones que resultan definitivas, sino que, respetuosas en la medida de lo posible de un pacto federal democrático, se suponen provisionales o transitorias, en tanto se logre mantener condiciones de seguridad mínimas en los territorios de mayor violencia y los estados aumenten sus propias capacidades para hacer frente a estos retos con sus propios recursos.

Lo más importante en cuanto al federalismo alcanzado hasta entonces, es que esta regresión se ha circunscrito al ámbito de la seguridad pública, sin que impacte significativamente en otras funciones de gobierno, como tampoco en el ámbito o competencia de los otros poderes públicos locales. Los gobiernos estatales condujeron políticas y programas sociales, de infraestructura, educación, salud y seguridad. Formalmente es una descentralización democrática, pero no reforma las instituciones para la cooperación y no logra mayor eficacia y eficiencia en los servicios.

Los resultados han sido variados y distintos en cada entidad. El pacto suponía que el gobierno federal garantizaría las condiciones de seguridad y que los gobiernos de los estados se concentrarían, con los recursos otorgados, en el fortalecimiento de sus capacidades —policiacas, de investigación, así como de procuración y administración de justicia— y en la prevención del delito. Pero si bien estados como Nuevo León o Chihuahua han reducido sus niveles de inseguridad y cuentan ahora con numerosos elementos en sus policías, hasta ahora ninguno parece prescindir del apoyo de las fuerzas armadas.

Por otra parte, la administración del presidente Enrique Peña Nieto (2012–2018) sí consideró como parte de su proyecto de gobierno la centralización de algunas funciones del servicio público. En primer lugar, dio continuidad a la política en seguridad pública de Felipe Calderón en cuanto a mantener a las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública y suplir o acompañar a los gobiernos de los estados en ello. A diferencia de la administración de Calderón, esto no fue un imprevisto,

²³ Véase Enrique Cabrero, Guillermo Cejudo, Mauricio Merino y Fernando Nieto, “El nuevo federalismo mexicano: diagnóstico y perspectiva”, en *Federalismo y descentralización*, México, Conferencia Nacional de Gobernadores, 2008, pp. 213–255.

sino que formó parte de su planeación y programación. Concibió al problema de la inseguridad como causa de políticas públicas diseñadas, implementadas y evaluadas para su reducción, de acuerdo con su Plan Nacional de Desarrollo en su eje México en Paz. Aunque se consideraron medidas de carácter contingente o provisionales, puesto que se estuvo lejos de alcanzar un nivel competente en los cuerpos de seguridad civiles, la militarización se convirtió, de facto, en una normalidad para la que no fue previsto un plazo definitivo.

Asimismo, la reforma estructural a la educación expresada en la Constitución en 2013, implicó la recuperación del gobierno federal en la función patronal con los trabajadores de la educación y una renovada institucionalización de la carrera magisterial en forma de servicio profesional docente, desde el proceso de selección en el ingreso, la continuidad, la promoción y el retiro del servicio, así como la devolución de la nómina de las secretarías de educación de los estados a la Secretaría de Educación Pública federal. Se trató de uno de los principales objetivos cumplidos por el gobierno que se propuso al inicio de su administración.

La reforma fue bien recibida por los gobernadores, pues fue un alivio para ellos el poder transferir parte de la enorme presión del poderoso sindicato hacia el gobierno federal. Esto confirma que la recentralización durante este periodo se dio más como un acuerdo con los gobiernos subnacionales porque así conviene a sus intereses, necesidades y capacidades.²⁴

La recentralización impuesta

El gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador (2018–2024) ha implicado el impulso de una recentralización administrativa, fiscal y democrática, bajo el imperativo de dar cumplimiento a dos principios por los que se conduce su política pública: austeridad republicana, un gobierno que *cuente menos*; y combate a la corrupción.

Sin embargo, hay algunas variantes dentro de las propias descentralizaciones. Llama la atención que uno de sus primeros logros ha sido el regreso a la descentralización educativa al anular la reforma impulsada por el presidente Peña. Los resultados del servicio profesional docente quedaron pendientes de medirse una vez que fue derogada la ley respectiva y reformada la Constitución para dejar sin efecto y validez lo hecho durante la administración precedente.

²⁴ Juan Olmeda y Alejandra Armesto, “La recentralización y los gobernadores: ¿por qué no siempre se oponen? Analizando el caso de México”, *Foro Internacional*, vol. 57, núm. 1, 2017, pp. 109–148.

Por otra parte, no obstante las sospechas o acusaciones sobre corrupción respecto a las transferencias presupuestarias como las del Ramo 28 —y que en la jerga política llamaron como “moches” a supuestos beneficios obtenidos por diputados a cambio de *etiquetar* recursos o asignaciones a determinados proyectos locales—, la descentralización continúa desde una perspectiva fiscal, si consideramos que no han dejado de incrementarse las aportaciones y participaciones del gasto federal hacia los estados y municipios. Es decir, los decretos de Presupuesto de Egresos de la Federación durante la administración del presidente López Obrador confirman que, lejos de que el gobierno federal recorte o elimine fondos para los gobiernos locales, el gasto federalizado es más alto que nunca.²⁵

En lo que se refiere propiamente a la recentralización lopezobradorista, se mantiene formalmente un mando civil para la seguridad pública, pero en los hechos se intensifica la militarización, con la variante de la creación de una nueva institución denominada Guardia Nacional, así como la transferencia de esta función de la Secretaría de Gobernación a la que existía anteriormente como Secretaría de Seguridad Pública (SSP), ahora denominada, Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC), que en los hechos continúa con el personal de la que fue Policía Federal de la Comisión Nacional de Seguridad durante el gobierno del presidente Peña. El resultado, hasta ahora, es una tendencia negativa en reducir los niveles de violencia, particularmente en homicidios y desapariciones.

Además de esta recentralización desde la particular perspectiva temática, pueden identificarse dos ámbitos o dimensiones que parecen transversales a todo el gobierno durante este sexenio: la concentración administrativa y la concentración del gasto. La primera consiste en la concentración de las delegaciones estatales de las secretarías en una sola por cada entidad, bajo la figura de Coordinaciones Estatales de Desarrollo, conocidas popularmente o en medios periodísticos como “superdelegaciones”, como único enlace de todas las dependencias bajo el criterio económico de una administración más austera o menos costosa, aunque no necesariamente más eficiente.

De manera paralela, la concentración del gasto ha consistido en reducir ejecutores del gasto público para que sea la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la que mantenga los recursos sin transferirlos, bajo el supuesto de reducir la discrecionalidad o la opacidad en el ejercicio. Por un lado, se trata de la consolidación de compras desde la Oficialía Mayor, la cual tiene un efecto importante

²⁵ Centro de Estudios de la Finanzas Públicas, *Aspectos relevantes del gasto federalizado PPEF 2022*, Cámara de Diputados, 8 de septiembre de 2021.

en la relación de la federación con los gobiernos estatales y de las propias dependencias del gobierno federal con sus unidades administrativas en las entidades del país, como ha sido en el caso del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). De manera complementaria, la extinción de fideicomisos es una forma más de reducir ejecutores de gasto.

La eficacia y eficiencia de ambas recentralizaciones están pendientes de ser evaluadas. Pesan sobre ellas las acusaciones, por parte de la oposición, de disminuir las capacidades estatales al punto de reducir la calidad del servicio público y del bien público que se puede generar. Un ejemplo de ello sería el desabasto o rezago en la distribución de algunos medicamentos, hecho que ha sido reconocido por el propio presidente.

De manera complementaria a la concentración del gasto, se da paso a una nueva forma de cumplir con una función redistributiva en cuanto a las transferencias de los subsidios, que es la entrega directa a cuentas individualizadas de los afiliados a los padrones de los programas sociales, por lo cual el ciudadano ya no recibe un cheque de una cuenta del gobierno, tal como se hacía en administraciones pasadas con los pensionados. Esto pretende una mayor eficiencia bajo el supuesto de que los recursos no llegaban íntegramente a los beneficiarios de los programas, sino que se destinaba una cantidad importante en la operación y a veces la entrega se condicionaba al cobro de una parte o al apoyo a algún funcionario, político o partido.

De las descentralizaciones a las recentralizaciones

Desde una perspectiva histórica se ha propuesto hablar de una periodización sobre los procesos que comprenderían tanto descentralizaciones como recentralizaciones, del siguiente modo: descentralización desarrollista, de 1970 a 1982; descentralización modernizadora, de 1982 a 1994; federalismo de la transición, 1994-2006; recentralización concertada, de 2006 a 2018; y recentralización impuesta, de 2018 al presente y en perspectiva hacia 2024. Al respecto, se han puntualizado las características de los procesos de descentralización pero queda pendiente hacer lo propio con los procesos de recentralización. En retrospectiva, y como se apunta en el Cuadro 2, podemos ver una correspondencia de los tipos de descentralización con los de recentralización, así como con los mecanismos legales, los niveles y las perspectivas temáticas. La diferencia es que la recentralización pasa de los niveles estatales o municipales a la autoridad federal.

Cuadro 2. Procesos de recentralización en México

TIPOS DE RECENTRALIZACIÓN ¿QUÉ SE DEVUELVE?	MECANISMOS LEGALES ¿CÓMO SE DEVUELVE?	NIVELES DE RECENTRALIZACIÓN ¿A DÓNDE SE DEVUELVE?	NIVELES DE RECENTRALIZACIÓN ¿A QUIÉN SE DEVUELVE?	PERSPECTIVA TEMÁTICA ¿PARA QUÉ SE DEVUELVE?
<ul style="list-style-type: none"> - Descentralización administrativa: oficinas - Descentralización fiscal: dinero - Descentralización democrática: poder 	<ul style="list-style-type: none"> - Reforma constitucional - Ley de Coordinación Fiscal - Convenios con estados - Reglas de operación de programas 	<ul style="list-style-type: none"> - Gobierno federal 	<ul style="list-style-type: none"> - Autoridad educativa federal - Gobiernos municipales - Comunidades - Organizaciones civiles 	<ul style="list-style-type: none"> - Fomento económico - Educación - Salud - Combate a la pobreza - Infraestructura - Seguridad

Conclusiones

Durante cinco décadas de políticas de descentralización se han presentado procesos de distinto tipo, ya sea en lo administrativo, lo fiscal y lo legal en diferentes aspectos y en distintas funciones de gobierno, como son salud, educación, infraestructura, combate a la pobreza o seguridad pública.

Estos procesos se han dado sin un criterio de visión y planeación a largo plazo, como política de Estado, sino a lo mucho como proyectos sexenales, cuando no como resultado de coyunturas, en cada uno de los cuales se cambian las prioridades.

No obstante, cada uno se vincula con los objetivos de desarrollo nacional y con una serie de variables, como son las tendencias internacionales y los cambios en el sistema político en cuanto a las condiciones de competencia electoral, la pluralidad de actores políticos con distintos intereses y capacidades de negociación.

Los resultados han sido ambivalentes, incluso en los casos en los que se consideraban procesos consolidados, como en la educación, éstos se han revertido ante la insuficiencia en el desarrollo de las capacidades de los gobiernos locales, que han sido rebasados.

Quizá lo más interesante es que la transición a la democracia, si bien ha resultado efectiva en establecer un nuevo pacto federal con relaciones de cooperación y subsidiariedad entre los niveles de gobierno, esto no implica el mejoramiento en las competencias de los locales para hacer frente a problemas que los rebasan en sus capacidades. Más federalismo no está dándonos mejores gobiernos locales.

Bibliografía

- Aghón, Gabriel E., *Descentralización fiscal: marco conceptual*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y El Caribe, Serie política fiscal, núm. 44, 1993.
- Aguilar Villanueva, Luis, “El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes”, en Alicia Hernández-Chávez (ed.), *Hacia un nuevo federalismo*, México, Fondo de Cultura Económica/El Colegio de México, 1996, pp. 109-152.
- Cabrero Mendoza, Enrique, “Los dilemas de la descentralización en México”, *Organizações & Sociedade*, vol. 7, núm. 19, 2000, pp. 123-141.
- Cabrero, Enrique, “Gobierno y política local en México: luces y sombras de las reformas descentralizadoras”, *Política y Sociedad*, vol. 47, núm. 3, 2010, pp. 165-186.
- Cabrero Mendoza, Enrique, Laura Flamand Gómez, Claudia Alejandra Santizo Rodall y Alejandro Vega Godínez, “Claroscuros del nuevo federalismo mexicano: estrategias en la descentralización federal y capacidades en la gestión local”, *Gestión y Política Pública*, vol. VI, núm. 2, 1997, pp. 329-387.
- Cabrero, Enrique, Guillermo Cejudo, Mauricio Merino y Fernando Nieto, “El nuevo federalismo mexicano: diagnóstico y perspectiva”, *Federalismo y descentralización*, México, Conferencia Nacional de Gobernadores, 2008, pp. 213-255.
- Christensen, Jorgen G., “The Dynamics of Decentralization and Recentralization”, *Public Administration*, vol. 78, núm. 2, 2000, pp. 389-408.
- Colmenares, David, “Retos del federalismo fiscal mexicano”, *Comercio Exterior*, vol. 49, núm. 5, 1999, pp. 415-431.
- Consejo Científico del CLAD, “Una nueva gestión pública para América Latina”, *Economía y Sociedad*, vol. 4, núm. 9, 1999, pp. 5-22.
- Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, *El Programa Nacional de Solidaridad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- Díaz-Cayeros, Alberto, “El federalismo y los límites políticos de la redistribución”, *Gestión y Política Pública*, vol. 13, núm. 3, 2004, pp. 663-687.
- Dickovick, Tyler J., *Decentralization and Recentralization in the Developing World. Comparative Studies from Africa and Latin America*, Pittsburgh, Penn State University Press, 2011.
- Dickovick, Tyler y Kent Eaton, “Latin America’s Resurgent Centre: National Government Strategies after Decentralization”, *The Journal of Development Studies*, vol. 49, núm. 11, 2013, pp. 1453-1466.
- Dickovick, Tyler J. y James S. Wunsch (eds.), *Decentralization in Africa: The Paradox of State Strength*, Colorado, Lynne Rienner Publishers, 2014.
- Eaton, Kent, “Recentralization and the left turn in Latin America: Diverging Outcomes in Bolivia, Ecuador, and Venezuela”, *Comparative Political Studies*, vol. 47, núm. 8, 2014, pp. 1130-1157.
- Eaton, Kent, Kai-Alexander Kaiser y Paul J. Smoke, *The political economy of decentralization reforms: implications for aid effectiveness*, World Bank, 2011.

- Eaton, Kent y J. Tayler Dickovick, “The politics of re-centralization in Argentina and Brazil”, *Latin American Research Review*, vol. 39, núm. 1, 2004, pp. 90-122.
- Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho administrativo*, México, McGraw Hill/UNAM, 1997.
- González Uribe, Héctor, “El municipio en la Constitución de 1917”, *Jurídica*, núm. 20, 1997.
- Lynn, Laurence E. Jr., “Reforma administrativa desde una perspectiva internacional: ley pública y la nueva administración pública”, *Gestión y Política Pública*, vol. 5, núm. 2, 1996, pp. 303-318.
- Manor, James, *The Political Economy of Democratic Decentralization*, Whashington, The World Bank, 1999.
- Merino, Gustavo, “Federalismo fiscal: diagnóstico y propuestas”, *Gaceta de Economía*, número especial: una agenda para las finanzas públicas en México, 2010, pp. 145-185.
- Olmeda, Juan y Alejandra Armesto, “La recentralización y los gobernadores: ¿por qué no siempre se oponen? Analizando el caso de México”, *Foro Internacional*, vol. 57, núm. 1, 2017, pp. 109-148.
- Ortega Lomelí, Roberto, *Federalismo y municipio*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- Rodríguez, Victoria E., *La descentralización en México. De la reforma municipal a Solidaridad y el nuevo federalismo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.
- Rojas, Daniel Barceló, Enrique Cabrero Mendoza, Guillermo Cejudo J. et al., *Federalismo y descentralización*, México, Conferencia Nacional de Gobernadores, 2008.
- Scott, John, “La descentralización, el gasto social y la pobreza en México”, *Gestión y Política Pública*, vol. 13, núm. 3, 2004, pp. 785-831.
- Wunsch, James S., “Decentralization, Local Governance and Recentralization in Africa”, *Public Administration and Development*, vol 21, núm. 4, 2001, pp 277-288.
- , “Decentralization: Theoretical, Conceptual, and Analytical Issues”, en J. Tyler Dickovick y James S. Wunsch (eds.), *Decentralization in Africa: The Paradox of State Strength*, Colorado, Lynne Rienner Publishers, 2014, pp. 1-22.

Cambio tecnológico y digitalización en la industria de alimentos y bebidas

Araceli Rendón Trejo
Andrés Morales Alquicira

Introducción

El avance tecnológico es uno de los elementos que ha permitido el crecimiento de las sociedades. El cambio en el paradigma prevaleciente en la sociedad se da con las diferentes revoluciones industriales y da lugar a nuevas formas de producir, de pensar, de actuar, de concebir el mundo. Surgen nuevas necesidades y se crean nuevos productos en ese camino.

A partir de la tercera revolución industrial con las nuevas tecnologías de la información y comunicación, los cambios son cada vez más rápidos y frecuentes. Con la cuarta revolución industrial o industria 4.0, se emprendieron cambios muy importantes. Las pioneras en ello implementaron cambios en sus empresas que no se limitaban a los procesos de producción, ya que se incluyeron a los proveedores, a los distribuidores y a los consumidores. Todos en la cadena de valor tienen información importante para todos, y se puede contar con ella para ser más eficientes y dar mejores productos y servicios al consumidor, además de crecer y ser más prósperos.

El cambio no fue fácil pues se requería, además de los recursos financieros para ello, la disposición al cambio, a esa inversión económico-financiera en equipo y en capital humano. Si bien la innovación es fundamental para la permanencia y crecimiento, la incorporación de esta nueva tecnología era necesaria también para la innovación y la eficiencia. Esto fue más evidente cuando una pandemia se presentó en

todo el mundo afectando la actividad económica y las actividades de la sociedad en general (escolares, laborales, deportivas, entre otras). Con la crisis actual se aceleró la necesidad de incorporar nuevas tecnologías y digitalización en la búsqueda de elaborar mejores productos o aquellos que los consumidores requerían o necesitaban. La innovación fue también importante para subsistir.

El objetivo de este trabajo es identificar los principales problemas y retos a los que se enfrentan las empresas en un entorno en el que la adopción de tecnología se convierte en una necesidad para la permanencia y el crecimiento ante una cada vez mayor competencia y ante las dificultades que se presentaron por la presencia de un virus muy letal en 2020. En particular se estudia a la industria de alimentos y bebidas y se revisan las principales acciones que ésta ha llevado a cabo, en especial las dirigidas en torno a la digitalización. Para ello se recurre a una investigación documental basada en el análisis de reportes de organizaciones internacionales como la Organización de las Naciones Unidas para Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco), empresas, revistas de negocios como *Expansión*, revistas digitales, periódicos, entre otras fuentes.

Perspectiva teórica. Cambio tecnológico, innovación

Las revoluciones industriales tienen en su origen innovaciones tecnológicas. Nuevas técnicas modifican sistemas de elaboración de productos, de distribución de organización al interior de la empresa, con ello aumenta la productividad,¹ disminuyen los costos y hay más variedad de productos a precios más accesibles.

Es la incorporación constante de los avances tecnológicos y la innovación lo que posibilita la competitividad. La ventaja competitiva radica en la mejora de la productividad y calidad derivadas del progreso técnico. Las innovaciones constituyen la fuente más segura de ventaja competitiva en el ámbito local y en el mundial.

Entre los aspectos positivos de las innovaciones están los siguientes:²

- a) Con el avance en la investigación y desarrollo (I&D) y el cambio tecnológico, las nuevas formas de producir, de organizar la actividad productiva, llevan a cambios en los perfiles de trabajo que se adaptan a las nuevas condiciones

¹ Eduardo Bueno C. y Patricio Morcillo O., *Fundamentos de economía y organización industrial*, McGraw Hill, 1994, p. 74.

² *Ibid.*, p. 78.

- y necesidades. Se generan nuevas habilidades, destrezas, conocimientos en los trabajadores.
- b) El avance tecnológico “acorta” las fases de concepción y elaboración del producto. Hay ciclos de vida más cortos en los productos.
 - c) La incorporación de innovaciones permite a los sectores tradicionales mantener su presencia y competitividad en un mundo cambiante.
 - d) “Una acertada gestión de la innovación estimulará la creatividad y motivación de los miembros de la organización y facilitará la detección de ideas convertibles en productos”.
 - e) Con una adecuada tecnología se posibilita la flexibilidad de los sistemas productivos para adaptarse mejor a los cambios cada vez más frecuente que surgen en el entorno.

La innovación, por tanto, es pieza fundamental de la competitividad. En esta última, el cuidado al medioambiente también es fundamental para la productividad, el crecimiento y mejores condiciones de vida.

En la cuarta revolución industrial, las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) han impulsado la transformación digital en la industria y en la sociedad en la que se “mezclan” lo físico y lo virtual. Las actividades de la sociedad entera se modifican y se asumen nuevas prácticas en todos los ámbitos: empresas, escuelas, universidades, organizaciones diversas. Con ello se da lugar a transformaciones radicales en procesos, productos y modelos de negocio, lo que implica un cambio de pensamiento y de estructura económica que incide en las relaciones sociales en todo el mundo. Supone un cambio radical en todas las actividades de la economía (comunicación, transporte, entre otras esferas).³ Los cambios difieren, dependen de muchos aspectos, no son iguales en las distintas industrias, tamaños de empresa y países.

Se ha pasado de un sistema rígido de producción en masa llamado “sistema de montaje dirigido” (DAS, por sus siglas en inglés) a uno de “sistema de montaje reconfigurable” (RAS) donde la producción en masa es personalizada. Este sistema ajusta las estructuras necesarias rápidamente para responder a las cambiantes demandas y necesidades de los clientes. Sus características son: reconfigurabilidad, escalabilidad y agilidad.⁴ El RAS responde dinámicamente a circunstancias externas e internas reconfigurando su estructura física y su software; su capacidad de producción y

³ Yuval Cohen *et al.*, *Assembly system configuration through industry 4.0, principles: the expected changes in the actual paradigm*, IFACPaper OnLine, 2017.

⁴ *Idem.*

funcionalidad no son fijas; es un sistema computacional controlado e integrado de ensamble de robots, vehículos guiados automáticamente y “buffers” que pueden ser usados para ensamblar una gran cantidad de productos similares, generando flexibilidad a una familia de productos, lo que, desde luego, implica costos. Las características básicas en relación con la flexibilidad son:

- Capacidad para manejar una amplia variedad de partes.
- Capacidad para cambiar de modelos de manera fácil y frecuente.
- Capacidad de procesar simultáneamente múltiples partes y modelos.
- Responder rápidamente a los cambios de diseño de piezas.⁵

Estos y otros cambios se basan en las tecnologías de la cuarta revolución industrial, las cuales permiten que los datos generados —y que antes en gran parte, sólo se archivaban— puedan ser transformados en información valiosa, conocimiento para la toma de decisiones—acciones que posibiliten mejores resultados en procesos, distribución, comunicación e interconexión en tiempo real con los agentes que participen en las cadenas de valor.

Con el uso de tecnologías como la internet de las cosas, el gemelo digital, el *Blockchain*, la inteligencia artificial (IA), entre otras, se logran ahorros importantes en tiempo, en costos, hay mejores productos, personalización, entrega a la medida y a tiempo y, a la vez, procesos más sustentables. La industria 4.0 no sólo es un cambio de tecnología, es un cambio de paradigma, “es un cambio de plataforma de pensamiento y de estructura económica que incide definitivamente en las relaciones sociales de todo el mundo”. La cotidianidad de prácticamente todos los países ha cambiado, implica por tanto un cambio drástico y disruptivo en todas las áreas de la vida.⁶

En la industria de alimentos y bebidas, como en otras actividades económicas, coexisten empresas con diferente nivel de tecnología. Algunas desde hace años han incorporado nuevas tecnologías con el apoyo—asesoría de empresas expertas en la digitalización; las más adoptadas —sobre todo en las empresas más grandes— en esta industria en el mundo son:

⁵ Y. Cohen, M. Faccio, F. Galizia, C. Mora y Francesco Pilati, “Assembly system configuration through Industry 4.0, principles: the expected change in the actual paradigms”, IFAC Papers, núm. 50, 17 de julio de 2017, pp. 14958-14963 <<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2405896317334754?mselid=d4204a72b6bc11ec9c3c62c4f6acc882>>, fecha de consulta: 7 de abril de 2021.

⁶ *Idem*.

- Inteligencia artificial, *Blockchain*⁷ y código QR. Los datos se organizan haciendo uso de algoritmos inteligentes en la internet. Esta tecnología es usada en el diseño, la producción, distribución y ventas. Con el código QR se puede proporcionar información detallada de la trazabilidad⁸ del producto.
- La Nube. Indispensable para capturar datos de los dispositivos de internet de las cosas (IoT) y de la cadena de suministro extendida.
- Gemelo Digital. Con ello la industria de alimentos y bebidas puede reducir el tiempo necesario para llegar al mercado, reducir costos y flexibilizar procesos para ofrecer productos hechos a la medida.

Con la pandemia, el confinamiento como medida para evitar la propagación del virus favoreció el surgimiento y aumento de negocios de entrega a domicilio y, ligado a ello, la necesidad de que la información sobre las empresas estuviera disponible en varios sitios en la internet; de manera que además de los que ya contaban con ello, se hicieron presentes en la mente del consumidor por medio de aplicaciones en los teléfonos inteligentes, ya de uso común en la población. Las app aumentaron, la omni-canalidad se hizo presente. Hay un aumento de la demanda de entregas a domicilio. El consumidor se habituó y seguirá con la práctica de pedidos por internet. Con la omni-canalidad las empresas pueden agrandar su mercado y ser menos vulnerables, por lo que aumentará el comercio electrónico (propio o conectándose a un sitio digital ya diseñado para ello).

Gobiernos y apoyo al avance tecnológico e innovación

En la innovación y la adopción de prácticas tecnológicas, el papel de los gobiernos es importante, “los gobiernos refuerzan asimismo el apoyo político a sistemas de producción y consumo más inteligentes”,⁹ lo que implica prácticas cuidadosas del

⁷ Es una base de datos bien distribuida y de alta seguridad gracias al cifrado de datos, las cuales pueden ser empleadas en diversos tipos de transacciones. Para que la red sea viable deben existir diversos usuarios (nodos) que revisan las transacciones y las validan. Los bloques (registros) se encuentran cifrados y unidos para proteger la privacidad y seguridad de cada transacción.

⁸ Trazabilidad: contar con la información que permite conocer el origen y procesos de los alimentos y bebidas que se consumen, desde el campo a la mesa.

⁹ Susan Schneegans, Jake Lewis y Tiffany Straza (eds.), “Informe de la Unesco sobre la ciencia: la carrera contra reloj para un desarrollo más inteligente”, Unesco, 2021 <<https://www.unesco.org/reports/science/2021/es>>, fecha de consulta: 8 de marzo de 2022.

medioambiente. Sin embargo, en 2018 más del 80% de la producción mundial de energía se basaba aún en el carbón, petróleo y gas; hoy los combustibles fósiles siguen siendo ampliamente utilizados.

Aunque desde hace más de una década es evidente y clara la necesidad de impulsar el avance tecnológico, la innovación y la digitalización en las actividades de las empresas, las instituciones escolares, los servicios públicos y los sistemas de pago, la pandemia fue la que impulsó su uso en un tiempo récord ante la necesidad de cuidar la salud y la vida ante la letalidad ocasionada por el virus.

Las políticas de fomento a la adopción de la economía digital han favorecido la fabricación, las finanzas, servicios sanitarios, agricultura inteligente, entre otras actividades. Entre las tecnologías digitales que se han empleado están la IA, la robótica, el (IoT), *Blockchain* “que convergen con la nanotecnología, la biotecnología y las ciencias cognitivas para formar la base de la cuarta revolución industrial (también conocida como Industria 4.0)”.¹⁰

Según un estudio de la Unesco, desde 2012 más de 30 países han aumentado su gasto en investigación.¹¹ Entre 2012 y 2018 la inversión mundial creció más rápido que la economía (19%), sin embargo, la mayor parte de ese aumento (63%) es explicado por las inversiones realizadas por China (44%) y Estados Unidos.

Con la presencia del coronavirus, las afectaciones a la salud, a la vida y a la economía fueron de gran magnitud; por el confinamiento obligatorio gran cantidad de actividades se vieron afectadas, sobre todo aquellas que involucran la presencia de las personas, como la actividad restaurantera, y todo lo relacionado con el turismo.

Las tecnologías existentes permitieron emprender acciones para adecuar las actividades de la sociedad y economía a esas nuevas condiciones. Los países y actividades que contaban ya con un avance de digitalización en múltiples actividades lo pudieron hacer de manera más rápida y fácil. Otros, fue el caso de México, buscaron incorporar lo más rápido posible las tecnologías que permitieran trabajar a distancia. Gran parte de las organizaciones tuvieron que aprender sobre la marcha. Ha sido el avance de la ciencia y la tecnología lo que permitió hacer frente a la amenaza gracias al intercambio de conocimiento e información.

De acuerdo con la Unesco, durante la pandemia, en muchos países se impulsaron proyectos de investigación realacionados con el covid. Se dinamizó la biociencia, la farmacología, se utilizó la inteligencia artificial para el diagnóstico temprano

¹⁰ *Idem.*

¹¹ *Idem.*

de la enfermedad. Varios gobiernos ofrecieron incentivos a las pequeñas y medianas empresas para hacer frente a la pandemia. A continuación, algunos datos sobre ello:

Cuadro 1. PIB destinado a inversión en investigación y desarrollo, 2014, 2018
(porcentajes)

	2014	2018
Mundo	1.73	1.79
Europa	1.72	1.78
Unión Europea	1.94	2.02
Asia Occidental	0.94	1.37
Asia Central	0.17	0.12
Asia Oriental y Sudoriental	2.03	2.13
América del Norte	2.63	2.73
<i>Estados Unidos</i>	2.72	2.84
<i>México</i>	0.44	0.31
América Latina	0.73	0.66
<i>Brasil</i>	1.27	1.26

Fuente: Unesco, "Aumenta la inversión en investigación y desarrollo en el mundo, pero continúa muy concentrada", 2021 <<https://es.unesco.org/news/aumenta-inversion-investigacion-y-desarrollo-mundo-pero-continua-muy-concentrada>>, fecha de consulta: 10 de marzo de 2022.

Como se observa por regiones, son la Unión Europea, Asia Oriental y Sudoriental y América del Norte quienes han destinado un mayor porcentaje del PIB a la investigación y desarrollo. México tiene una muy limitada inversión en esos aspectos en los dos años presentados. Se encuentra sólo por arriba de lo realizado por Asia Central, el de menor monto en el cuadro. Esas acciones se traducen en el avance tecnológico científico en regiones y países y, a su vez, en mejores condiciones de vida. En el caso de la pandemia, fueron esos países los que en un tiempo muy corto pudieron ofrecer al mundo las vacunas para enfrentar el coronavirus.

La digitalización y la industria alimentaria y de bebidas

En varias industrias las empresas iniciaron la incorporación de las tecnologías de la cuarta revolución industrial desde hace años. Pero este proceso no ha sido igual en todas las actividades industriales. Hay industrias que por las características de su actividad han estado en mayor contacto e iniciaron primero. La industria alimentaria

y de bebidas es una actividad que está presente desde hace mucho tiempo, hay empresas que tienen su origen a finales del siglo XVIII y principios del XIX en varias partes del mundo. En esta industria coexisten empresas que usan tecnologías diferentes, de la segunda, tercera y cuarta revolución industrial.

Sin embargo, el avance de la ciencia y la tecnología exige de las organizaciones su conversión a nuevas prácticas que les permitan ser más eficientes, reducir costos, aumentar su productividad y ser competitivas en un entorno caracterizado por una fuerte competencia, en la que se “expulsa” incluso a empresas de gran tamaño. La crisis generada por la pandemia ha acelerado la transición a lo digital. Y aunque la automatización es cada vez mayor, no se da por igual en todos los tamaños de empresa, las más pequeñas no cuentan con los recursos suficientes ni los conocimientos y apoyos para hacerlo, por lo que aún tienen muchas prácticas manuales y artesanales.

La digitalización se aplica a una gran cantidad de aspectos en las empresas, en las organizaciones. Uno de éstos es la obtención de información en cada una de las etapas del proceso de producción, de comercialización o distribución para que pueda realmente ser utilizada en el ahorro de costos, ser más eficiente, conocer mejor al cliente, entre otros aspectos.

En la industria, la IA emplea sensores para generar datos que se convierten en información útil a la empresa en aspectos como, por ejemplo, la gestión de la materia prima y la optimización de recursos para la producción.¹² Uno de los usos deseables es lograr el ajuste automático de la producción según la calidad de la materia prima, la predicción de consumo, de la demanda. Además, mediante esta tecnología pueden anticiparse imprevistos, lo que permite una mayor eficiencia y sostenibilidad en el proceso productivo.

Son los sensores inteligentes la base de la transformación digital como herramienta para conseguir los datos para el desarrollo de modelos predictivos que ayuden a mejorar los procesos y estandarizar la calidad de los productos: “Otras tecnologías, como la realidad aumentada o los gemelos digitales, ayudan a generar diferentes escenarios de producción y anticiparse a situaciones inesperadas. Estas tecnologías aún se utilizan poco en la industria alimentaria, pero pueden suponer una gran ayuda a la hora de optimizar la producción y los procesos”.¹³ La digitalización también puede emplearse para el mantenimiento predictivo de las máquinas.

¹² Idola Olabarrieta y Ángela Melado, “Digitalización: el futuro de la industria alimentaria”, AZTI, 2020 <<https://www.azti.es/digitalizacion-el-futuro-de-la-industria-alimentaria/>>.

¹³ *Idem.*

En la industria alimentaria todavía hay resistencia al uso de esta tecnología por varios motivos, uno de éstos es la “falta de conocimiento de esas herramientas” y a la vez falta de tecnologías específicas para “la casuística particular de una industria de estas características”. Olabarrieta y Melado mencionan que, gracias a estos avances tecnológicos, en concreto, la digitalización de los eslabones de la cadena de valor, en este caso de la industria alimentaria, han dejado de ser lineales y ahora están interconectadas, todas tienen influencia en otras y “ayudan” e influyen en el conjunto, en los demás aspectos de la cadena, de forma que sea “más transparente y trazable”.

Si bien la pandemia fue un impulso a la incorporación de nuevas tecnologías y la digitalización, menores problemas se hubieran enfrentado si éstas hubieran sido adoptadas desde tiempo atrás. Una situación que vivieron algunas actividades fue la falta de insumos o componentes para la producción, lo que afectó las ventas al consumidor, al igual que los empleos. Las herramientas digitales, conectividad e inteligencia artificial, pueden ayudar en varios casos, por ejemplo, si se tiene la información sobre la demanda o sobre el consumidor, se puede ser eficaz para reajustar las producciones o para reinversión puntual de las empresas, favorecer el comercio en línea, con el fin de no perder capacidad productiva o puestos de trabajo.¹⁴

Aunque ya hay avances en la digitalización en algunas empresas, sobre todo las más grandes de la industria de alimentos y bebidas, aún está el reto de digitalizar toda la cadena de valor de la mayor parte, lo que permitirá que sea más clara y transparente en términos de calidad, seguridad e integridad. Como resultado de ello habrá una mayor confianza del consumidor y se generarán nuevos modelos de negocio. Algo adicional, importante, es que esas herramientas favorecen la resiliencia que algunas empresas ya pusieron de manifiesto en la reciente crisis ocasionada por el coronavirus.

Una parte importante para lo anterior es la difusión de la información, el conocimiento de las experiencias y resultados exitosos tanto de las empresas que han incursionado en ello como de las que ofrecen apoyo y asesoría para la transformación. En la revisión del material sobre el tema se encontró una gran cantidad de revistas digitales, además de sitios que hacen públicos los avances tecnológicos, los eventos, conferencias de reuniones de empresas y expertos sobre el tema. Asimismo, se analizan las tendencias en la industria, temas relacionados con la sostenibilidad, reducción del desperdicio alimentario, nuevas tecnologías para mejorar la seguridad

¹⁴ *Idem.*

alimentaria y una novedosa generación de alimentos orientados hacia una nutrición más personalizada y saludable¹⁵ en el marco de la transformación de la cadena agroalimentaria enfocada en tres bloques: fortalecimiento, digitalización, investigación, desarrollo e innovación (I+D+i). En esas conferencias se comparten casos reales de la aplicación de IA, robótica, ciberseguridad, *big data* y analítica predictiva, *Blockchain* y realidad virtual y aumentada.¹⁶ Otros aspectos importantes también son las tecnologías de predicción, sensorica y de trazabilidad en la mejora de la seguridad alimentaria dentro de toda la cadena de producción.

Digitalización en la industria alimentaria. Algunos casos

Las empresas cuentan con diferentes recursos y capacidades. Por lo general, las más grandes cuentan con ambos aspectos. Las más pequeñas tienen muchas dificultades para permanecer y crecer, muchas sólo subsisten. Durante la pandemia, en general todas tuvieron problemas, pero las de menor tamaño, muchos más, de manera que varias desaparecieron.

En esta sección se plantean algunos casos de empresas y sus procesos tecnológicos de la cuarta revolución industrial (4RI), en particular la digitalización. Se parte de identificar a las principales empresas en la industria de alimentos y bebidas a escala mundial y en México.

Estas diez grandes empresas se encuentran en gran cantidad de países, son globales y son de países desarrollados. El 50% de las presentadas en el Cuadro 2 son de Estados Unidos. Son conglomerados que tienen marcas muy conocidas y posicionadas con productos para consumo humano y animal. Algunas, como Unilever, no sólo se encuentran en alimentos y bebidas, también en artículos de higiene.

En México encontramos varias empresas, algunas mexicanas, otras extranjeras, de diferente tamaño y en la industria producen una gran variedad de productos para consumo humano y animal. En el Cuadro 3 se presentan las empresas más importantes en esta actividad en 2020.

¹⁵ Es el caso de la FoodTech Revolution, realizada el año pasado y programada para mayo de 2022.

¹⁶ AZTI, “Innovación en automatización, seguridad alimentaria, sostenibilidad y nuevos ingredientes, protagonistas de Food 4 Future 2022”, 2022 <<https://www.azti.es/innovacion-en-automatizacion-seguridad-alimentaria-sostenibilidad-y-nuevos-ingredientes-protagonistas-de-food-4-future-2022/>>, fecha de consulta: 8 de abril de 2022.

Cuadro 2. 2018. Principales empresas en la industria de alimentos y bebidas en el mundo

EMPRESAS	PAÍS	PRODUCTOS	INGRESOS ANUALES (MDD)	MARCAS
Nestlé	Suiza	Chocolate, lácteos, alimento para mascotas, agua embotellada	90 mil	Nescafé, Nesquick, Maggi...
PepsiCo.	EUA	Bebidas, aperitivos	63 mil	Pepsi-Cola, Sabritas
Unilever	Inglaterra Holanda	Alimentos, productos de higiene personal	59 100	Knorr, Ben&Jerry, Dove, Rexona
Coca-Cola	EUA	Bebidas, lácteos.	44 300	Coca-Coa, Sprite, Nestea
Mars	EUA	Alimentos	33 mil	Mars, Snickers, Twix, Pedigree, Wihskas
Mondelez	EUA	Alimentos y bebidas, confitería	29 600	Oreo, Milka; Trident, Halls, Cadbury, Toblerone
Danone	Francia	Alimento infantil, productos lácteos y agua embotellada	24 900	Danone, Activia, agua mineral Evian
General Mills	EUA	Productos lácteos, helados, masas congeladas	17 600	Cheerios, Golden Grahams, Yoplait, Häagen-Dazs...
Associated Brtish Foods	Inglaterra	Azúcar, levadura de cerveza, ingredientes alimentarios	16 600	Dorset Cereal, tés Twings. Cadenas de tiendas de ropa
Kellogg's	EUA	Cereales, galletas, aperitivos	13 500	Corn Flakes, All Bran, Pringles (adquirida en 2012)

MDD: millones de dólares.

Fuente: *Más industrias*, 2018.

Cuadro 3. México 2020. Las empresas más importantes de la industria de alimentos y bebidas. Millones de pesos

	EMPRESA/ESTADO	PAÍS	VENTAS 2020	VAR% 20/19
1	Grupo Bimbo	México	331 050.50	13.4
2	Coca-Cola Femsa	México	183 615.00	5.6
3	Arca Continental	México	169 313.80	2.60
4	Sigma alimentos	México	135 983.00	9.2
5	Gruma	México	91 103.10	17.7
6	Grupo Modelo AB-InBev	Bélgica	89 671.30	-0.9
7	PepsiCo Alimentos México	Estados Unidos	84 346.30	4.5
8	Grupo Lala	México	80 831.30	6.7
9	Heineken México	Holanda	75 000.00	-3.8
10	Nestlé	Suiza	67 500.00	9.2

Fuente: *Expansión*, 2021.

Algunas de las empresas presentadas en el Cuadro 3 tienen su origen a finales del siglo XIX o principios del XX. Heineken tiene una alta presencia en el mercado nacional, llegó a México mediante la compra de la Cervecería Cuauhtémoc, FEMSA-Cerveza, empresa que era de capital nacional, con inicio de operaciones a finales del siglo XIX. Algunos casos de empresas que han hecho acciones importantes hacia la digitalización se muestran a continuación.

Nestlé

Esta empresa inició en 1867 en Vevey, Suiza, su principal producto era una harina lacteada. En 1905, como resultado de una fusión comercial con Anglo Swiss Condensed Milk Company surgió como Nestlé & Anglo Swiss Condensed Milk Co. Hoy elabora gran cantidad de productos en la industria alimentaria para humanos y para animales (con su marca Purina). A inicios de 2022 contaba con 447 plantas, se encontraba en 197 países, dando empleo a alrededor de 339 mil personas.¹⁷

Desde hace años esta empresa incorporó tecnologías de la industria 4.0. Un ejemplo es el uso de cobots¹⁸ y el *blockchain*, en acciones de trazabilidad del café o su compromiso de cuidado con el medio ambiente con la reducción de plástico. Los cobots han sido instalados en la planta de Orbe (Suiza) para el paletizado de cajas de té Special.¹⁹ Sidel (Tetra Laval), uno de los principales proveedores de máquinas y soluciones de envasado y empaque para diferentes industrias, fue el encargado de integrar los robots colaborativos con líneas de paletizado de baja y mediana velocidad que antes se operaban manualmente en tareas repetitivas. Los trabajadores no fueron despedidos, se dirigieron a actividades que generaban mayor valor agregado.²⁰

¹⁷ Nestlé, Historia de Nestlé <<https://www.nestle.com.mx/aboutus/150-historia>>.

¹⁸ Un cobot es el término usado para designar a un robot colaborativo. El término surge en 1999. Es un brazo robótico que trabaja junto a humanos en una cadena de producción para el impulso de la productividad. Sus principales características son la colaboración y la automatización y pueden ocuparse de tareas repetitivas, tediosas, peligrosas o pesadas para el ser humano.

¹⁹ Productos con sabores exóticos y efectos antioxidantes cuya demanda ha crecido, no obstante ser un mercado maduro.

²⁰ Interempresas, “Nestlé en la Industria 4.0, paletizado de calidad con el cobot de Sidel”, 20 de abril de 2020 <<https://www.interempresas.net/Logistica/Articulos/302066-Nestle-en-la-Industria-40-pales-de-calidad-con-el-cobot-paletizador-de-Sidel.html>>, fecha de consulta: 5 de agosto de 2021.

La tecnología *blockchain* la implementó Nestlé desde 2017 junto con IBM Food Trust en proyectos para Walmart para identificación y eliminación de alimentos. Esa plataforma tecnológica también la aplicó a su marca de café Zoégas; los consumidores de este producto pueden rastrear las ediciones selectas del café hasta sus diferentes orígenes en cultivos de Brasil, Ruanda y Colombia. La empresa también participó en un programa piloto junto a WWF-Australia y BCG Digital Ventures para rastrear la cadena de suministro, desde los productores de leche en Nueva Zelanda hasta las fábricas de Nestlé. Mediante el escaneo del código QR en el embalaje tienen acceso a datos como la hora y lugar de la cosecha, periodo de tostado, el certificado en transacción de los envíos.²¹

Entre las acciones de esta empresa global en otros países, están las realizadas en México. En 2021, con una inversión de 300 millones de pesos en la fábrica de cremadores COFFEE-MATE de Chiapa de Corzo, Chiapas, se buscó incrementar la productividad de su planta, incorporar una nueva línea de envasado y un sistema de digitalización de procesos con tecnología de punta. La mayor parte de la producción de esta planta (70%) se destina al mercado nacional y el restante, al de Canadá y América Latina.

La empresa integra equipos de alta tecnología y software de automatización con innovaciones tecnológicas.²² En su fábrica de producción de café en Veracruz, ya cuenta con mejor tecnología, incluyendo su sistema de automatización. Por otra parte, modernizará sus 17 fábricas en el país para hacer más eficientes sus procesos y ampliar su capacidad productiva.

Kellogg's company

Esta empresa inició en 1906 como Battle Creek Toasted Corn Flake Company. T. y fue hasta 1922 cuando se llamó Compañía Kellogg's. En su proceso de crecimiento absorbió a otras empresas de la industria alimentaria, como Fearn International, Salad Foods, Eggo, Mrs. Smith's Pie o Packed Foods.²³

²¹ *Idem*.

²² Carlos Juárez, "Nestlé México sigue invirtiendo en tecnologías de última generación para modernizar sus procesos logísticos sustentables", *The Logistics World*, 30 de marzo de 2021 <<https://thelogisticsworld.com/tecnologia/nestle-mexico-sigue-invirtiendo-en-tecnologias-de-ultima-generacion-para-modernizar-sus-procesos-logisticos-sustentables/>>, fecha de consulta: 6 de agosto de 2021.

²³ Kellogg's, "Nuestros mejores momentos son tuyos" <https://www.kelloggs.es/es_ES/quienes-somos/our-history.html>, fecha de consulta: 4 de abril de 2022.

Esta empresa actualmente es líder en la manufactura y comercialización mundial de cereales listos para consumir, barras de cereal. Además produce galletas, waffles congelados, modificadores de leche y bebidas. En México tiene cuatro plantas en las ciudades de Querétaro, Linares, Toluca y Mexicali; elabora y comercializa más de 20 marcas diferentes, además de exportar a Estados Unidos, Centro y Sudamérica.²⁴

Con un producto, hojuelas de cereal tostado, que tuvo una gran aceptación desde sus inicios, la empresa buscó que el consumo fuera para toda la familia y no sólo los niños; se reconfiguró el mercado meta. Siempre buscó aumentar sus ventas, por diversos medios, en un principio, la publicidad; desde 1923 comenzó la diversificación de sus productos.

Además de ello se preocupó por brindar distintas presentaciones, actualmente ha aumentado la oferta de productos, la empresa estadounidense buscó llegar a nuevos mercados. A México llegó en la década de 1920 como productos importados; su primera planta se instaló en 1951 en la ciudad de Querétaro. Ha seguido ampliando su oferta de productos, es decir, se sigue diversificando en la industria de alimentos, por lo que ha puesto a disposición de los clientes los aperitivos y papas fritas, que puedan ser consumidos durante el día. En 2012 adquirió la empresa Pringles, lo que contribuyó a su negocio global de aperitivos.

En España, su estrategia de crecimiento desde 2019 se centra en que sus productos sean consumidos varias veces al día. Dos categorías de negocio; cereales de desayuno y *snacks*, que incluyen barritas de cereales y chips.²⁵

La innovación es importante para permanecer y crecer. Esta empresa ofrecerá al mercado nuevos productos considerando tres áreas clave.²⁶ En una de ellas se considera que el consumidor busca disfrutar del sabor de ciertos productos; la segunda tiene que ver con el interés del consumidor por su salud y bienestar y, por último, el interés por la opción de consumo de vegetales.²⁷ En cada una de ellas se cuenta con

²⁴ Kelloggs, “Kelloggs” <<https://www.superbrands.mx/volumen/05/44.pdf>>, fecha de consulta: 6 de agosto de 2021.

²⁵ Aral, “Kellogg’s apuesta por el crecimiento con su presencia en nuevos segmentos de consumo”, revista *Aral*, núm. 1693, 26 de marzo de 2019 <<https://www.revistaaral.com/texto-diario/mostrar/3176877/kellogg-apuesta-por-el-crecimiento-con-su-presencia-en-nuevos-segmentos-de-consumo>>, fecha de consulta: 31 de marzo de 2022.

²⁶ Planteado por Nigel Hughes, vicepresidente senior de investigación y desarrollo de Kellogg’s.

²⁷ En esa primera línea se ofrecen productos como Pringles Scorchin, Homestyle Rice Krispies Treats, Eggo Stuffed Pancake Bites y el regreso del cereal Smorz. La segunda área, en la que el interés general está en la salud y el bienestar, hay variantes de alimentos con cero o bajo contenido de azúcar en todo el mundo y una variedad de alimentos proteicos de origen vegetal y cetogénicos.

productos que busquen dar satisfacción y respondan a las necesidades y demandas de los consumidores.²⁸ Es claro que la industria debe tener muy presentes las tendencias sobre la alimentación, las nuevas necesidades que surgen ante las condiciones que se viven en un entorno en el que muchos consumidores buscan el cuidado de su salud. En ese enfoque hacia la innovación, “Kellogg’s está probando dos ideas en mercados limitados, incluida una oferta de producto directo al consumidor centrada en la salud digestiva y una lata de papel totalmente reciclable Pringles en asociación con un minorista en Europa”.²⁹

En cuanto a la adopción de lo digital, en 2014 Kellogg’s inicia en su planta de Valls (Tarragona, España), su camino hacia la Smart Factory. Digitalizó sus procesos industriales con la creación de su primer gemelo digital en una de sus líneas de envasado y desde 2016 la digitalización ha permitido una integración plena con una visión de mejora continua y transformación Lean. En concreto, algunos aspectos:

1. Datos de la línea de producción. Con lo cual se integró el control de todas las líneas de producción y empaque por medio del PI System de OSIsoft, lo que permitió digitalizar y conectar los sistemas. Aumentó el número de muestras (de dos por semana a una cada 20 segundos).
2. Reducción de desperdicios y errores en productos. Se recopilaron datos por medio de sensores de temperatura, se recibieron alertas en tiempo real sobre temperatura de hornos. Los incidentes disminuyeron 64% y los productos rechazados bajaron 73 por ciento.
3. Creación de un gemelo digital. Se mejoró la eficiencia productiva en todos los equipos de la línea de empaque incorporando métricas específicas. Se obtuvieron alertas de mantenimiento de activos antes de que surgieran problemas.

En relación con este último punto, Emilio Anglés, *power, controls and information systems Manager* en Kellogg’s, comparte: “El gemelo digital nos ha permitido una optimización de nuestros procesos, aumentando significativamente el MTBF (tiempo

En la tercera, la empresa cuenta con cartera general 86% basada en plantas, lo que incluye gama de proteínas vegetales alternativas a la carne (albóndigas, *nuggets*).

²⁸ *En alimentos*, “Estrategia de innovación de Kellogg’s se centra en tres áreas clave”, revista *En alimentos*, 18 de febrero de 2021 <<https://enalimentos.lat/noticias/2768-estrategia-de-innovacion-de-kellogg-s-se-centra-en-tres-areas-clave.html>>, fecha de consulta: 27 de marzo de 2022.

²⁹ *Idem*.

medio entre fallos) de nuestras máquinas, además de un uso más racional de las materias primas y una reducción del consumo energético de la planta”.

Con dispositivos de IoT en la planta se ha realizado un piloto de mantenimiento predictivo y para la medición de vibraciones y temperaturas en motores críticos. También cuentan con un piloto a nivel europeo para la aplicación de realidad aumentada para la realización de listas de verificación de seguridad en planta.³⁰

Un aspecto planteado en esta empresa para la transformación digital es el papel y actitud del personal que labora en ella. Para acelerar esos procesos “tenemos que romper los silos entre los departamentos de IT (*Information Technologies*), corporativos y los de OT (*Operational Technologies*)”, indica el directivo de Kellogg’s.

Otro aspecto es la diferencia de edades entre los trabajadores en una planta de más de 30 años, lo que implica diferentes ideas, forma de ver y resolver los problemas. Plantea su directivo:

Debemos ser capaces de crear ecosistemas multidisciplinares donde personal *senior* pueda trabajar conjuntamente con trabajadores *junior*, muchos de ellos considerados nativos digitales. Para esto es clave fomentar y atraer el talento digital a nuestras fábricas, mediante programas de colaboración con institutos de formación profesional y escuelas universitarias de ingeniería. Por último, necesitamos una mayor implicación y compromiso por parte de las administraciones públicas para el impulso y difusión de la Industria 4.0.

De manera que llevar a cabo estos cambios no sólo implica la adopción de nueva tecnología y la adecuación de las instalaciones. Involucra muchos aspectos de la organización, como es el personal, el capital humano donde deben conjugarse la experiencia, el conocimiento acumulado junto con los nuevos conocimientos, formación actual y “nueva visión” del mundo para obtener lo mejor de cada grupo.

Conclusiones

La incorporación de nuevas tecnologías que permitan que las empresas sean más productivas y competitivas ha sido uno de los aspectos considerados para su permanencia y crecimiento. La innovación ha sido pieza fundamental en la competitividad

³⁰ *Infopack*, “Kellog. Mejora continua hacia la smart industry”, mayo de 2019 <<https://thekaizenlab.com/kelloggs-mejora-continua-hacia-la-smart-industry/>>, fecha de consulta: 12 de noviembre de 2021.

de las empresas. Los cambios tecnológicos se han acelerado y se incorporan en la vida cotidiana de las personas. Esto ha sucedido siempre, en todas las revoluciones industriales, no obstante, hoy coexisten empresas que operan con tecnologías diversas, unas más avanzadas que otras.

Como resultado de la pandemia, los procesos de digitalización, que ya habían comenzado a incorporarse en varias empresas desde hace años, se aceleraron. Si bien es conocido que la sociedad en general se vio forzada a su adopción abrupta ante las necesidades que imponía el confinamiento y el distanciamiento social, en las empresas de todos los tamaños esto se vivió como una necesidad de supervivencia ante la caída de la actividad económica de la demanda. Muchas empresas desaparecieron, otras se adaptaron o reconvirtieron.

En la industria alimentaria, las grandes empresas llevan a cabo cambios en sus procesos al interior de sus plantas, en los que la digitalización es vista como importante dada las ventajas que proporciona la obtención de información, su análisis y uso para detectar fallas, pronosticar el comportamiento de la demanda, además del ahorro en costos y mayor eficiencia en los procesos al vincular las fases de la cadena de valor en “un todo”. Las tecnologías de la industria 4.0 se utilizan en la industria de alimentos y bebidas, como el gemelo digital, la realidad aumentada, entre otras.

Las más grandes empresas con presencia global son las que cuentan con la disposición y los recursos para hacerlo. Las de menor tamaño llevan a cabo acciones que incorporan tecnologías digitales lo que no significa que estén digitalizadas en sus procesos. La pandemia las impulsó a estar más presentes por medio de una página en internet, el simple uso de las redes sociales. Hay acciones en ese sentido, pero no cuentan con los recursos ni hay programas con recursos suficientes para apoyarlas.

El desarrollo tecnológico actual será muy útil para las grandes empresas. Varias, que no cuentan con recursos o tecnología, serán expulsadas del mercado. De ahí la importancia del apoyo del Estado, no para rescatar empresas, sino para identificar aquellas con potencial y con recurso de conocimiento para impulsarlas.

Un aspecto importante es que el entorno se constituye en un medio que favorece a las empresas con mejores estructuras organizacionales y con capacidades de adaptación para sortear la pandemia y expandir su presencia en los mercados.

Bibliografía

- Aral*, “Kellogg’s apuesta por el crecimiento con su presencia en nuevos segmentos de consumo”, revista *Aral*, núm 1693, 26 de marzo de 2019 <<https://www.revistaaral.com/texto-diario/mostrar/3176877/kellogg-apuesta-por-el-crecimiento-con-su-presencia-en-nuevos-segmentos-de-consumo>>, fecha de consulta: 31 de marzo de 2022.
- AZTI, “Innovación en automatización, seguridad alimentaria, sostenibilidad y nuevos ingredientes, protagonistas de Food 4 Future 2022”, 28 de febrero de 2022 <<https://www.azti.es/innovacion-en-automatizacion-seguridad-alimentaria-sostenibilidad-y-nuevos-ingredientes-protagonistas-de-food-4-future-2022/>>, fecha de consulta: 8 de abril de 2022.
- Bueno Campos, E. y P. Morcillo Ortega, *Fundamentos de economía y organización industrial*, Madrid, Mc Graw Hill, 1994.
- Cohen, Yuval, Maurizio Faccio, Francesco Gabriele Galizia, Cristina Mora, Francesco Pilati, “Assembly system configuration through Industry 4.0 principles: the expected change in the actual paradigms”, *IFAC Paper OnLine* 50(1), 2017, pp. 5000-5701 <<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2405896317334754>>, fecha de consulta: 16 de febrero de 2022.
- De Blas, Daniel, “Campofrío y Cisco estrenan la primera ‘Fábrica 4.0’ con tecnologías IoT”, *GLOBBIT*, 21 de febrero de 2017 <<https://www.globbit.com/campofrio-cisco-fabrica-4-0-tecnologias-iot-10063/>>, fecha de consulta: 8 de abril de 2022.
- Deloitte, “¿Qué esperamos para el sector alimentario en México?”, 2021 <<https://www2.deloitte.com/mx/es/pages/finance/articles/panorama-sector-alimentario-en-mexico.html>>, fecha de consulta: 4 de agosto de 2021.
- En alimentos*, “Estrategia de innovación de Kellogg’s se centra en tres áreas clave”, revista *En alimentos*, 2021 <<https://enalimentos.lat/noticias/2768-estrategia-de-innovacion-de-kellogg-s-se-centra-en-tres-areas-clave.html>>, fecha de consulta: 27 de marzo de 2022.
- Infopack*, “Kelloggs, mejora continua hacia la smart industry”, 2019 <<https://thekaizenlab.com/kelloggs-mejora-continua-hacia-la-smart-industry/>>, fecha de consulta: 8 de abril de 2022.
- Interempresas, “Nestlé en la Industria 4.0, paletizado de calidad con el cobot de Side”, 20 de abril de 2020 <<https://www.interempresas.net/Logistica/Articulos/302066-Nestle-en-la-Industria-40-pales-de-calidad-con-el-cobot-paletizador-de-Sidel.html>>, fecha de consulta: 5 de agosto de 2021.
- Juárez, C., “Nestlé México sigue invirtiendo en tecnologías de última generación para modernizar sus procesos logísticos sustentables”, *The Logistics World*, 30 de marzo de 2021 <<https://thelogisticsworld.com/tecnologia/nestle-mexico-sigue-invirtiendo-en-tecnologias-de-ultima-generacion-para-modernizar-sus-procesos-logisticos-sustentables/>>, fecha de consulta: 6 de agosto de 2021.

- Kelloggs (s/f), “Kelloggs” <<https://www.superbrands.mx/volumen/05/44.pdf>>, fecha de consulta: 6 de agosto de 2021.
- Kellogg's, “Nuestros mejores momentos son tuyos” <https://www.kelloggs.es/es_ES/quienes-somos/our-history.html>, fecha de consulta: 4 de abril de 2022.
- Mexican Food Products, “Industria de alimentos procesados en México”, s/f <<https://www.mexicanfoodproducts.com/industria-de-alimentos-procesados-en-mexico-valorada-por-su-capacidad/>>, fecha de consulta: 27 de mayo de 2021.
- Nestlé, “Historia de Nestlé” <<https://www.nestle.com.mx/aboutus/150-historia>>.
- Olabarrieta, I. y Á. Melado, “Digitalización: el futuro de la industria alimentaria”, AZTI 2020 <<https://www.azti.es/digitalizacion-el-futuro-de-la-industria-alimentaria/>>.
- Schneegans, Susan, Jake Lewis y Tiffany Straza (eds.), “Informe de la Unesco sobre la ciencia: la carrera contra reloj para un desarrollo más inteligente”, Unesco, 2021 <<https://www.unesco.org/reports/science/2021/es>>, fecha de consulta: 8 de marzo de 2022.
- The Food Tech*, “Cuatro tendencias en tecnología para la reinención de la industria alimentaria”, *The Food Tech*, 6 de abril de 2021 <<https://thefoodtech.com/tendencias-de-consumo/cuatro-tendencias-en-tecnologia-para-la-reinencion-de-la-industria-alimentaria/>>, fecha de consulta: 20 de julio de 2021.
- The Food Tech*, “Claves para la industria alimentaria frente a la nueva realidad del consumidor”, *The Food Tech*, 2021 <<https://thefoodtech.com/tendencias-de-consumo/claves-para-la-industria-alimentaria-frente-a-la-nueva-realidad-del-consumidor/>>, consultado el 6 de julio de 2021.
- Unesco, “Aumenta la inversión en investigación y desarrollo en el mundo, pero continúa muy concentrada”, 2021 <<https://es.unesco.org/news/aumenta-inversion-investigacion-y-desarrollo-mundo-pero-continua-muy-concentrada>>, fecha de consulta: 10 de marzo de 2022.

Autorías

Alejandra Cazal Ferreira. Doctora en ciencias sociales por la UAM-Xochimilco. Profesora-investigadora del Departamento de Desarrollo Humano en la Universidad del Caribe. Perteneció al cuerpo académico Medio ambiente, nutrición y género; cultiva la línea de nutrición, soberanía alimentaria y cultura. Las investigaciones giran en torno al medioambiente, la soberanía alimentaria y la cultura. Algunas publicaciones son: *Agricultura orgánica: una apuesta al desarrollo sostenible desde las comunidades mayas*; *Transferencia de conocimientos en el uso de alimentos locales subutilizados en niñas y niños de educación primaria*, y *Parques nacionales*, volumen I, entre otros. Perteneció al Sistema Nacional de Investigadores, nivel I.

Fabiola Escárzaga. Es socióloga, maestra y doctora en estudios latinoamericanos por la FCPyS de la UNAM, profesora investigadora de la UAM-Xochimilco. Ha impartido docencia en posgrados de México, Argentina, Bolivia, Brasil y Chile. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel III. Sus temas de investigación son insurgencias armadas de base indígena en México, Perú y Bolivia; movimiento indígena en América Latina; gobiernos progresistas y movimientos sociales en América Latina; indianismos en América Latina. Ha publicado más de 90 artículos en libros y revistas en México, Chile, Argentina, Bolivia, Perú, Brasil, Alemania y Estados Unidos.

Jessica Monserrat Espíndola Salinas. Es maestra en relaciones internacionales, con desarrollo de investigación en extractivismo y cambio climático por la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM). Actualmente es subdirectora de Cooperación Económica en la Unidad Coordinadora de Asuntos Internacionales de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat). Se ha desarrollado como consultora en la evaluación y diseño de programas de prevención social y de seguridad en diversos municipios del país, así como en el diseño e implementación de diagnósticos de derechos humanos en la Ciudad de México.

José Joaquín Flores Félix. Profesor titular de carrera nivel B de tiempo completo en el Departamento de Relaciones Sociales de la División de Ciencias Sociales y Humanidades en la Unidad Xochimilco de la Universidad Autónoma Metropolitana. Realizó su doctorado en antropología en el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.

Jorge Trinidad Garcés García. Es licenciado en política y gestión social por la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco. Ayudante de investigación en el Área Sistema Político y Sociedad Civil del Departamento de Política y Cultura de la UAM-Xochimilco. Las líneas de investigación a las que se ha integrado abordan el sistema político, la gestión gubernamental y políticas metropolitanas.

Harim Benjamín Gutiérrez Márquez. Licenciado en historia (1997) y maestro en estudios latinoamericanos (2004) por la Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM. Doctor en historia (2011) por el Centro de Estudios Históricos de El Colegio de México. Profesor de tiempo completo del Departamento de Política y Cultura de la UAM-Xochimilco desde 2009. Integrante del Sistema Nacional de Investigadores, nivel I. Se ha dedicado al estudio de asuntos de historia política, religiosa y de las relaciones internacionales de México entre los siglos XIX y XXI.

Liliana López Levi. Doctora en geografía por la UNAM. Profesora investigadora titular de tiempo completo en el Departamento de Política y Cultura de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco. Perteneció al Sistema Nacional de Investigadores. Su principal línea de investigación es imaginarios y territorios. En los últimos años ha trabajado los temas de turismo y territorio; sociedades y naturalezas; la vinculación entre literatura y territorio; cultura política; vulnerabilidad y desastres. Actualmente se encuentra coordinando, junto con Alejandra Cazal (Universidad del Caribe), el proyecto Áreas Naturales Protegidas: entre sociedades y naturalezas.

Andrés Morales Alquicira. Licenciado, maestro y doctor en economía. Profesor-investigador titular C de tiempo completo en la UAM-Xochimilco, profesor de economía del sector público, macroeconomía y estadística; responsable del Proyecto de investigación Empresas y nuevas estrategias competitivas en México y en otras economías, integrante de la Red Internacional de Investigadores en Competitividad (RIICO), coautor de 62 artículos de economía, tres de matemáticas y cuatro sobre el sistema de enseñanza modular.

Rodrigo Pimienta Lastra. Es actuario con maestría en ciencias con especialidad en estadística experimental y doctor en ciencias sociales. Trabaja como profesor investigador de tiempo completo en la UAM-Xochimilco desde 1982 y es miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel II, con líneas de investigación: migración interna y envejecimiento

de la población mexicana. Cuenta con varios libros publicados y más de 90 artículos a nivel nacional e internacional sobre los temas mencionados.

Araceli Rendón Trejo. Profesora-investigadora de la Universidad Autónoma Metropolitana. Licenciada, maestra y doctora en economía, ha sido integrante del Sistema Nacional de Investigadores. Responsable del Proyecto de investigación Empresas y nuevas estrategias competitivas en México y en otras economías, integrante de la Red Internacional de Investigadores en Competitividad. Ha participado en eventos nacionales e internacionales. Sus publicaciones en libros y revistas se relacionan con las empresas, sus problemas y estrategias insertas en la economía nacional y mundial.

Angélica Rosas Huerta. Es doctora en ciencias sociales con especialidad en sociedad y territorio por la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM). Actualmente es profesora-investigadora del Departamento de Política y Cultura de la UAM-Xochimilco y coordinadora de la Maestría en Políticas Públicas, cuenta con el nivel II del Sistema Nacional de Investigadores. Ha coordinado y participado en diversas investigaciones nacionales e internacionales sobre temas vinculados con la gestión del cambio climático, capacidades institucionales de gobiernos y evaluación de programas públicos y agencias estatales.

Rosa Alejandra Citlali Ruiz Hinojosa. Egresada de la licenciatura en política y gestión social de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco. Ayudante de investigación en el Área Problemas de América Latina del Departamento de Política y Cultura de la misma universidad. Ponente en diversos espacios académicos como la Academia de Comercio Exterior de Rusia, la Universidad Autónoma Chapingo y la Universidad Autónoma Metropolitana.

Ernesto Soto Reyes Garmendia. Es doctor en economía por la Universidad Pierre Mendès France de Grenoble, Francia; maestro en economía por la UNAM y licenciado en administración pública por la UNAM. Profesor-investigador titular de la UAM-Xochimilco y miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel II. Es especialista en estudios sobre federalismo y economía política en México, cuenta con una amplia cantidad de artículos sobre el tema, entre las más recientes: “Federalismo, constitución y hegemonía en la Ciudad de México”, “La cuarta transformación y la opinión pública” y “La alianza federalista en tiempos de coronavirus”. El reconocimiento a su obra le ha valido ser invitado como conferencista en varias universidades, tanto en México como en el extranjero.

Mayra Irasema Terrones Medina. Es licenciada en sociología, maestra en desarrollo rural (UAM-Xochimilco), candidata a doctora por el Instituto Alfonso Vélaz Pliego-BUAP en sociología, en la línea de teoría crítica. Profesora investigadora del Departamento de Política

y Cultura. Temas de trabajo: análisis de los procesos de acumulación de capital, despojo, así como los procesos de organización en el territorio y espacio comunitario.

Alejandra Toscana Aparicio. Doctora en geografía por la UNAM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Su línea principal de investigación está centrada en riesgos y desastres socioambientales, procesos analizados desde diferentes perspectivas: las condiciones de vulnerabilidad de poblaciones y comunidades afectadas y los fenómenos peligrosos; la percepción social del riesgo; las consecuencias económicas, políticas, electorales, culturales de los desastres; las estrategias y medidas preventivas y de mitigación; la atención de emergencias.

Héctor Villarreal. Profesor del Departamento de Política y Cultura de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco. Pertenece al Área Académica Sistema Político y Sociedad Civil. Doctor en ciencias políticas y sociales, orientación en ciencia política, por la Universidad Nacional Autónoma de México. Certificado en Estado, Instituciones y Procesos Políticos. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

Reflexiones desde el Departamento de Política y Cultura: Sociedad y poder, se terminó de imprimir en diciembre de 2023. En su composición se utilizaron tipos de la familia Bembo Std; el tiraje consta de 100 ejemplares impresos sobre papel cultural. Edición e impresión: *mc editores*, Av. Revolución 1546-18, Guadalupe Inn, 01020 Ciudad de México, tel. 55 5665 7163 [mceditores@hotmail.com].

Reflexiones desde el Departamento de Política y Cultura
Educación y pandemia

Esthela Irene Sotelo, Liliana López Levi, Marco Antonio Molina (coords.)

La política internacional y su transformación ante la crisis

Beatriz Nadia Pérez Rodríguez y Ana Teresa Gutiérrez del Cid (coords.)

El rock mexicano. Un espacio en disputa

María del Carmen de la Peza Casares

Ciudadanía digital. La crisis de la idea occidental de democracia
y la participación en las redes digitales

Massimo Di Felice

Epistemologías de las discapacidades. De la exclusión a la incidencia

Alejandro Cerda García

El multicolor de la energía. Desafíos y oportunidades
para la transición energética

Aleida Azamar Alonso

El placer del cine. Conversaciones sobre análisis cinematográfico

Lauro Zavala Alvarado

Etnografía de la espera en urgencias.

Caso de los hospitales públicos de la Ciudad de México

Bruno Henri Lutz

Derechas católicas y cultura ciudadana
en tres momentos del siglo XX mexicano

Gabriela Contreras Pérez y Tania Hernández Vicencio (coords.)

Diccionario de protagonistas del mundo católico en México. Siglo XXI

Gabriela Aguirre Cristiani et al.

Gestión y tecnologías del agua. Alternativas desde las nuevas generaciones

Roberto Martín Constantino Toto y Delia Montero (coords.)

La mirada escénica. Antología psicodramática

Claudia Paz Román

Hacia un marxismo mundano: la clave está en los bordes (recargado)

Armando Bartra

Estado del conocimiento. Educación superior, ciencia, tecnología e innovación

Claudia Díaz, Angélica Buendía y Norma Rondero (coords.)

La imagen y el tiempo: miradas al pensamiento de Diego Lizarazo

Mauricio Andiñ Gamboa (coord.)

casadelibrosabiertos.uam.mx

dcsh.xoc.uam.mx

facebook.com/DcshPublicaciones

libreria.xoc.uam.mx

biblioteca.xoc.uam.mx



La política actual en nuestro país no se concibe sin la participación de la ciudadanía en procesos que permiten, en muchos casos, que se adopte un tipo de gobernanza. Esto cobra relevancia para la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas encaminadas a mejorar las condiciones de vida que se presentan en ámbitos específicos, en donde los actores sociales contribuyen de manera fundamental para que algunos programas de carácter social se enfoquen en dar respuesta a los retos que plantean las nuevas necesidades sociales.



Reflexiones desde el Departamento de Política y Cultura recopila los resultados de las investigaciones en torno al binomio **Sociedad y Poder** en la actualidad. La compilación se plantea desde una lógica en la que la política es el referente común, pues aborda diversos aspectos que van desde la política en materia climática y ambiental, la participación ciudadana en las políticas públicas, pueblos indígenas y su relación con el poder, hasta la descentralización y recentralización de la administración pública.