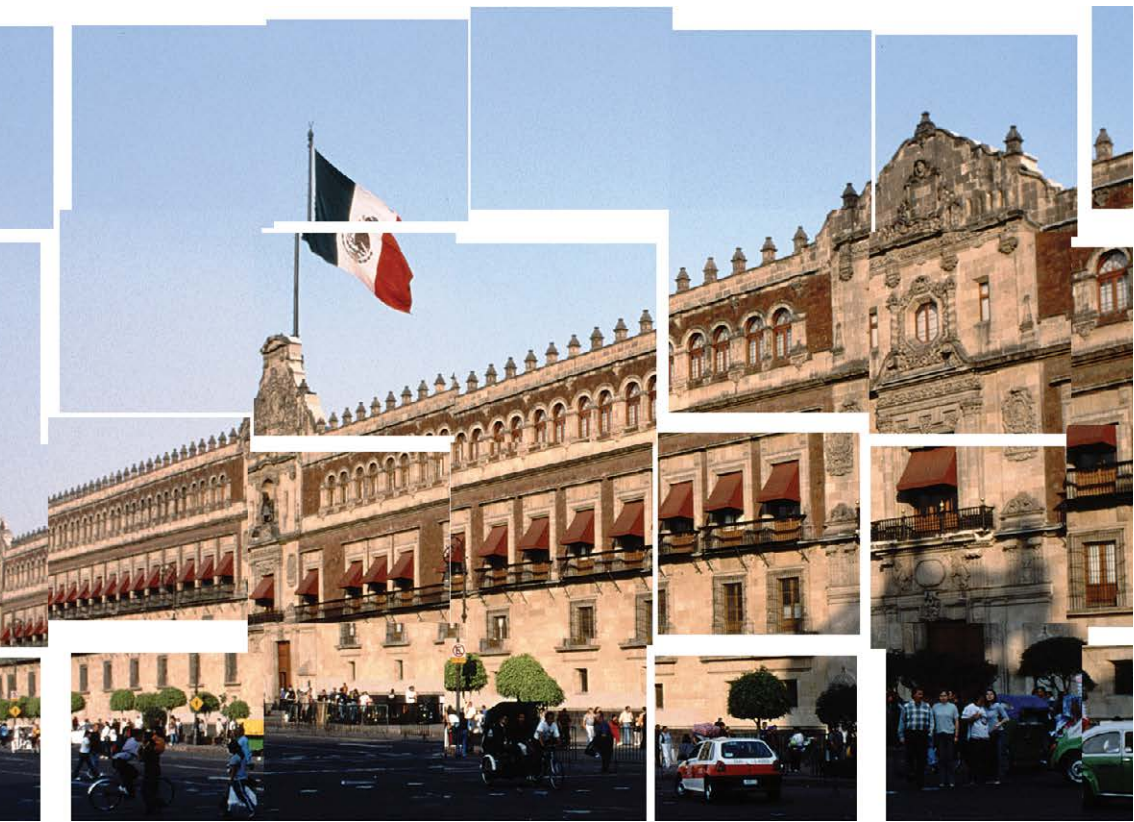


EL MÉXICO DE LA 4T:

*entre el gobierno de los hombres
y la administración de las cosas*



**JOHANNA CILANO PELAEZ
RAMIRO DANIEL SÁNCHEZ GAYOSSO**

Coordinadores

**JOHANNA CILANO PELAEZ
RAMIRO DANIEL SÁNCHEZ GAYOSSO**

Coordinadores

EL MÉXICO DE LA 4T:

*entre el gobierno de los hombres
y la administración de las cosas*



BUENOS AIRES • 2020

El México de la 4T: entre el gobierno de los hombres y la administración de las cosas

© 2020, de esta coedición
GAPAC Gobierno y Análisis Político A.C.
Transparencia Electoral

Coordinadores:

Johanna Cilano Pelaez
Ramiro Daniel Sánchez Gayosso

Autores:

Armando Chaguaceda
Demián León
Carlos Arturo Martínez Carmona
David Martínez Mendizábal
Mario Iván Patiño Rodríguez-Malpica
Ramiro Daniel Sánchez Gayosso
María del Carmen Pardo
Arturo Miguel Chípuli Castillo
Rogelio Villarreal
Efren O. Barradas Meza
Johanna Cilano Pelaez

Diseño interior y portada:

Verónica Alonso S.

Hecho el depósito que marca la Ley
ISBN: 978-987-47707-0-7

ISBN 978-987-47707-0-7



9 789874 770707

Los puntos de vista expresados en este libro representan opiniones y análisis de los/as autores/as y no reflejan necesariamente los de las entidades que lo publican. Prohibida su reproducción, total o parcial, sin la autorización expresa de los editores.
Agosto 2020

El México de la 4T: entre el gobierno de los hombres y la administración de las cosas / Chaguaceda Armando... [et al.] ; ilustrado por Verónica Alonso . - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Transparencia Electoral Editorial ; México : Gapac, 2020.
Libro digital, PDF/A

Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-987-47707-0-7

1. Derechos Humanos Colectivos. 2. Derechos Civiles. 3. Derechos Sociales.
I. Armando, Chaguaceda. II. Alonso, Verónica, ilus.

CDD 323.0972

ÍNDICE

Prólogo

Leandro Querido 7

Introducción

Johanna Cilano Pelaez y Ramiro Daniel Sánchez 9

México: cambio político y democracia delegativa

Armando Chaguaceda y Demián León 15

¿Esfera cívica mexicana recolonizada?

La Sociedad Civil Organizada al viso del proyecto de la 4T

Carlos Arturo Martínez Carmona 47

Cambio de paradigma y reestructuración institucional de la política social en México. Los desafíos en el vínculo con las entidades federativas

David Martínez Mendizábal y Mario Iván Patiño Rodríguez-Malpica 71

La transparencia institucional: un desafío latente para el México de la 4T

Ramiro Daniel Sánchez Gayosso 103

El desdén por la Administración Pública

María del Carmen Pardo 147

La Reingeniería Anticorrupción de la Suprema Corte:

¿Una propuesta indecorosa?

Arturo Miguel Chípuli Castillo 165

Cuando escucho la palabra cultura escondo la cartera.

La cultura en los primeros nueve meses del gobierno de AMLO

Rogelio Villarreal 191

La 4T y los retos de la comunicación política

Un testimonio reflexivo

Efrén O. Barradas Meza 229

México: la disputa energías renovables vs. petróleo

Johanna Cilano Pelaez..... 243

PRÓLOGO



Prologar este libro es para mi una fuente doble de satisfacción. Por un lado, porque esta obra es el primer esfuerzo editorial conjunto de Transparencia Electoral y Gobierno y Análisis Político AC. Dos organizaciones cuyo trabajo colaborativo, impulsado por las sinergias de sus integrantes, abarca ya las áreas de formación, difusión e incidencia democráticas. Con un foco puesto allende las fronteras de Argentina y México, sus lugares de asiento. Pues nuestra apuesta es, igual que los desafíos que nos mueven, mayor: hacer del mundo un lugar seguro para la democracia de calidad, la justicia social y el desarrollo inclusivos.

En segundo orden -aunque no de importancia- me complace prologar el volumen pues pocas veces asistimos a una reunión tan encomiable de pluralismo, coherencia y compromiso. Pluralismo por la diversidad disciplinar, temática e ideológica de las voces aquí reunidas. Coherencia por la calidad y rigor con que el grupo de colegas incluidos en la obra analizaron las diversas problemáticas de sus capítulos: administración pública y calidad democrática, transparencia y derechos humanos, sociedad civil y políticas sociales, cultura y ciudadanía, comunicación alternativa y medio ambiente. Un verdadero mosaico de miradas y aportaciones para comprender mejor, sin sesgos, la complejidad de los desafíos del México actual. Compromiso por que tod@s l@s autor@s aquí reunid@s dan pruebas de que el país, su país, les importa.

Convencidos de que solo en la confluencia de lo diverso, en el pluralismo real que reúne el activismo informado y el compromiso intelectual se forja un verdadero pensamiento crítico, “El México de la 4T. Entre el gobierno de los hombres y la administración de las cosas” es una buena contribución a conocer mejor la realidad de ese hermoso y querido país, de historia y cultura imprescindibles en la forja de la compleja y cambiante identidad latinoamericana.

¡Enhorabuena, colegas!

Leandro Querido

DIRECTOR DE TRANSPARENCIA ELECTORAL

INTRODUCCIÓN



Johanna Cilano Pelaez y Ramiro Daniel Sánchez

Hace 20 años México vivió la primera alternancia política en el poder presidencial, y con ella la llegada de la democracia procedimental y el respeto a la voluntad popular. El resultado de la elección presidencial de 2018 también es resultado del ajuste institucional y normativo que posibilitó la libre competencia por los espacios públicos para cualquier fuerza política en el país.

La configuración del nuevo gobierno (autodenominado Cuarta Transformación o 4T¹) cuenta con la legitimidad de origen otorgada por la ciudadanía; con el respaldo popular que encabeza el presidente de México, Andrés Manuel López Obrador; y con el aval institucional que el sistema político mexicano confiere a quien se ha erigido en el poder a través de procesos legales. Estas tres características han llevado a que esta administración busque generar cambios a nivel sistémico a través de diversas medidas aplicadas en el gasto público, en la reconfiguración institucional, en el entendimiento sociedad-gobierno y en la propia recomposición social.

1 El término 4T o Cuarta Transformación es como el presidente Andrés Manuel López Obrador quiso (desde la propia campaña) que se le conociera a su gobierno siendo éste el cuarto momento importante en la historia de México: primero fue la Independencia, después la Reforma y en tercer lugar la Revolución. (Fuentes, 2018).

Los cambios que se generan en el ejercicio del poder deben obedecer a lógicas claras y métodos específicos en la búsqueda de resultados, es decir, desde un enfoque de gestión pública (Hughes, 1994). Los gobiernos que antecedieron a la 4T tuvieron visiones de país diferentes y, por ende, su modo de proceder ante problemáticas claras era otra. Venimos de una tradición reciente en donde lo que se intentaba era combatir “el problema de la baja calidad de los gobiernos en cuanto a la eficacia y eficiencia y para ello las recetas provenían desde la especialización del entramado burocrático que redujese los procesos gubernamentales y así reestablecer la relación entre poder y ciudadanos. Ejemplo de esto fue “el objetivo central del gobierno de 2012 a 2018 que buscaba lograr un gobierno eficiente y capaz de ofrecer mayor calidad en los servicios que prestaba, mediante el impulso al uso de las tecnologías de la información a través de los agentes de la innovación” (Cejudo, Dussauge & Michel, 2016: 210-211). Con ello, probablemente a México se le insertase en la sociedad del conocimiento.

Esta visión de gobierno y de país se centraba en el avance hacia nuevas formas de llevar la resolución de demandas sociales hacia un sistema en donde el individuo, el ciudadano, tuviese el papel central en la esfera del actuar gubernamental, pues en él recaería la evaluación propia del aparato del Estado. La construcción normativa e institucional generada en el siglo XXI en torno a la democracia misma, su calidad y su protección hacia garantías, derechos y valores fundamentales parecía estar más que superada, y lo que se debería buscar en cada nueva administración sería su fortalecimiento y no su destrucción. Hoy en México tenemos la construcción de algo nuevo.

La realidad, según los resultados en un primer corte (de diciembre de 2018 a marzo 2020) que se analiza en este libro muestran, por un lado, un gobierno orientado al acatamiento de las instrucciones que se marcan desde la cúpula del poder. Las acciones del gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador precen apuntar en el

mismo sentido que los gobiernos que lo precedieron: cambiar deliberadamente los aparatos administrativos del Estado y con ello, imponer el sello de la 4T. Se trata de la reedición de una vieja tendencia: al final, los procesos de reforma, reinvención, renovación, modernización o transformación del gobierno no son nuevos en la realidad política, discursiva y administrativa de los últimos 25 o 30 años (Dussauge, 2009). Solo que esta vez con un carácter más personalista, impregnado por el liderazgo presidencial, así como por una retórica refundacional, heredada de años de oposición radical al *stq*tus quo.

Lo nuevo, y a veces poco entendible, es que los resultados de un gobierno cualquiera que sea, pero que haya emanado de procesos democráticos, están directamente relacionados con la calidad del régimen político, es decir, con la propia democracia y la valoración de la misma puede verse afectada de forma negativa si ese gobierno no produce los resultados que la sociedad espera (Cejudo, Sánchez y Zabaleta, 2010). En los estudios actuales sobre calidad de la democracia, la misma calidad es una variable dependiente de la calidad de gobierno (Mazzuca, 2002; Rothstein & Teorell, 2006). Así, el futuro y valoración de la democracia mexicana pueden estar directamente ligadas a la valoración que esta 4T produzca en los mexicanos en los próximos años.

Por esta razón, este libro se inserta en un necesario análisis de los primeros resultados del gobierno de la 4T buscando entender su actuar y su posible orientación hacia la búsqueda de la construcción de un nuevo México. El objetivo de este libro es realizar una aproximación plural –por sus visiones y dimensiones de análisis– a diversos desempeños político institucionales, reclamos transformativos e impactos sociales de eso que se llamamos la 4T. Aproximación que permita reconocer, en grandes rasgos, la situación de país; preconditionada para realizar un diagnóstico mayor que permita la construcción de un país política, económica, social y culturalmente más justo.

Los esfuerzos emprendidos por un conjunto heterogéneo de autores –disciplinar y temáticamente hablando– muestran el interés por abordar un problema que nos concierne a todos: el tipo de gobierno y sociedad hoy regidos bajo la marca de la 4T. La obra agrupa aportes en torno a la configuración política a nivel de régimen que puede terminar afectando al sistema político mismo como hemos visto a lo largo de la historia de la humanidad; un análisis pormenorizado sobre la realineación de la sociedad civil y su constante búsqueda en la incidencia de la cosa pública; la atención que ha recibido la política social a nivel nacional y subnacional durante esta administración federal; las tareas pendientes en materia institucional e interinstitucional, la configuración tanto de la Administración Pública como en el Poder Judicial dan cuenta de los problemas y retos que esta 4T tiene entre sus manos. Además, la obra busca explorar el impacto del proyecto oficial en otras esferas que abarcan el ejercicio del poder sobre la política cultural, la comunicación política y el tema de las energías renovables y no renovables. Asuntos todos que en este gobierno han adquirido relevancia, tanto por su constante manejo mediático como por el hecho de que, en nuestro país, se encuentran históricamente imbricados con el estado del orden político vigente.

Es necesario señalar que los cambios ocurridos en el país en lo que va de esta administración han sido tan vertiginosos y constantes que hicieron imposible que en este libro se abarcaran todos los temas que ha logrado tocar la transformación en curso. Pero como un primer corte de caja tenemos una gama rica desde la cual podemos iniciar el debate de este fenómeno complejo que llamamos 4T.

REFERENCIAS

- Cejudo, G., Mauricio Dussauge Laguna y Cynthia Michel (2016). *La Innovación en el Sector Público: Tendencias internacionales y experiencias mexicanas*, México, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) y Centro de Investigación y Docencia Económicas, México (CIDE), 2016
- Cejudo, G., Sánchez, G., & Zabaleta, D. (2010). “La calidad del gobierno en el ámbito estatal: discusión conceptual y aplicación al caso de Jalisco”. David Gómez (ed.), *Capacidades institucionales para el desarrollo humano*. Guadalajara: ITESO.
- Dussauge Laguna, Mauricio I.. (2009). “The Comparative Literature on Administrative Reforms: Developments, Shortcomings, and Possibilities”. *Gestión y política pública*, 18(2), 439-495
- Fuentes, Yngrid (2018), “AMLO presidente: ¿qué es la “Cuarta Transformación” que propone Andrés Manuel López Obrador para México?”, en *BBC News Mundo*, disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-45712329>
- Hughes, O.E. (1994). *Public Management and Administration: an introduction*. Londres, The MacMillan Press.
- Mazucca, Sebastián (2002). “¿Democratización o burocratización? Inestabilidad del acceso al poder y estabilidad del ejercicio del poder en América Latina”, *Araucaria*. Revista Iberoamericana de filosofía, política y humanidades, vol. 3, núm. 7, pp. 23-47.
- Rothstein, Bo & Jan Teorell (2006). “What is Quality of Government? A theory of impartiality in the exercise of political power”, The Quality of Government Institute, Gothenburg. (Working Paper).

MÉXICO: CAMBIO POLÍTICO Y DEMOCRACIA DELEGATIVA



Armando Chaguaceda² y Demián León³

“Se equivocan menos los ciudadanos que los políticos. El pueblo tiene un instinto certero, es sabio: (que haya) consulta ciudadana y que el ciudadano nos diga ‘quiero esto’ o ‘no quiero esto’. En la democracia es el pueblo el que manda, el que decide”.

ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR

Los comicios generales del 1º de julio de 2018 en México definieron un escenario político sin precedentes en la historia del país. En principio, la irrupción abrumadora de los candidatos de Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA⁴), quienes obtuvieron la Presidencia de la República, la mayoría en las dos cámaras del Congreso de la Unión, cinco de nueve gubernaturas en disputa, superioridad

-
- 2 Politólogo e historiador. Estudia la relación entre la sociedad civil, las instituciones políticas y la democratización (y la desdemocratización) en América Latina y Rusia
 - 3 Estudiante de doctorado en Ciencias Sociales en la División de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guanajuato. Licenciado en Relaciones Internacionales y maestro en Ciencias Sociales.
 - 4 Clasificado como un partido político de centro-izquierda y democrático en sus órganos de decisión (según sus estatutos internos); el cual surgió como asociación civil en 2011, obtuvo su registro formal como partido político por el Instituto Nacional Electoral (INE) en julio de 2014 y con primera participación electoral federal en julio de 2015 (Bolívar, 2017). Estudios académicos sugieren que el partido nació con una base social amplia, pero como una forma de canalizar o satisfacer los intereses y deseos de su “líder carismático”, quien concentraría las decisiones de manera personal (no democrática) e integraría su estructura de mando con ex colaboradores o actores leales a su persona; además de su limitada presencia nacional (hasta antes de las elecciones de 2018) y un discurso antagónico que reduce la cercanía con algunos sectores (no precisamente ideologizados) o de rechazo de elementos decisivos del poder económico (nacional e internacional) (Bolívar, 2017; y Espejel, 2015).

en 19 congresos estatales y la victoria en cientos de ayuntamientos; se fusionó con una marcada debilidad electoral de los partidos tradicionales (Revolucionario Institucional -PRI, Acción Nacional -PAN- y de la Revolución Democrática -PRD-).

Andrés Manuel López Obrador, candidato de la coalición Juntos Haremos Historia, integrada por MORENA y los partidos del Trabajo (PT) y Encuentro Social (PES), ganó las elecciones a la Presidencia de la República con más de treinta millones de votos (lo que representó el 53% del total de sufragios emitidos⁵). Para el Congreso Federal, en su LXIV Legislatura (del 1º de septiembre de 2018 al 31 de agosto de 2021), los partidos de dicha coalición dispondrán de mayoría absoluta en ambas cámaras (es decir, el 50% más uno), lo cual podría allanar el camino al presidente para eventuales reformas constitucionales.

De acuerdo con diferentes análisis, la extensa victoria de MORENA obedecería a variados factores, entre los que sobresaldría: una fuerte popularidad de su candidato presidencial y líder histórico, quien fue reconocido como un luchador social con presencia política permanente y considerado como un agente disruptivo de oposición; una fuerte base social de un partido-movimiento naciente, que se ha catalogado de “auténtica” antítesis a los partidos tradicionales; fracaso de las últimas administraciones encabezadas por el PAN y el PRI (a quienes socialmente se les atribuye una fuerte carga negativa en temas como corrupción, violencia, inseguridad, pobreza, desigualdad, impunidad e incapacidad por la defensa de la soberanía) y la preferencia ciudadana por un cambio más determinante.

En ese sentido, lo anterior implica un nuevo diseño político en el país que se observa en la posibilidad de reformas constitucionales, cambios particulares en el ejercicio del poder (radicales, en algunas vertientes), elaboración de una distinta agenda política, económica y social (énfasis en otras prioridades), una reelaboración del entramado

5 56.6 millones. Es decir, la participación del 63.4% de la lista nominal.

institucional y procesos diferentes de negociación política. Si bien el nuevo gobierno gozó, en su inicio, de una alta legitimidad, fuerte representatividad y valoración ciudadana; al mismo tiempo enfrentaría un escenario adverso en muchas áreas, particularmente en los ámbitos económicos, sociales, de política exterior, de seguridad y justicia.

Las “altas expectativas” que un gobierno de “centro-izquierda” generaron en importantes círculos de la población (particularmente vinculadas con mejora en la economía y disminución en los índices de corrupción e inseguridad) vienen acompañadas de un rango limitado de tolerancia social. Es decir, la ciudadanía podría exigir cambios y resultados favorables en un corto periodo de tiempo. De no observarse o materializarse explícitamente, el nivel de aprobación o simpatía por el nuevo gobierno podrá disminuir progresivamente e, inversamente, se elevaría la insatisfacción o frustración social.

No obstante, la oposición también enfrenta desafíos de alta magnitud: PRI, PAN y PRD deberán sortear vicisitudes en su interior (fracturas o desencuentros entre militantes, así como confrontaciones por el control de sus respectivos institutos políticos), posibles reformas estatutarias u operativas (en algunos casos se llama a la refundación del partido o, incluso, al cambio de nombre), reducción de sus prerrogativas (menor financiamiento público por disminución de votos favorables), deudas o compromisos económicos asumidos durante las recientes campañas, crisis histórica de los partidos y escenarios inéditos, debilidad legislativa, deterioro de su influencia política y escaso margen para la construcción de una alianza opositora a MORENA.

En este sentido, si bien el resultado electoral pasado confirmó un proceso de normalidad democrática, con el registro de la tercera alternancia en la Presidencia de la República en las últimas dos décadas (PRI-PAN en 2000; PAN-PRI en 2012 y PRI-MORENA en 2018); nuestra hipótesis decantaría por la creencia de que el escenario resultante, dadas las características del cambio político y la génesis, rasgos u orientación del nuevo presidente y su partido, podrían configurar en

México una tendencia de mayor desarrollo de una democracia delegativa. Que, prolongándose y profundizándose, abriría una coyuntura de *desdemocratización* (Tilly, 2007) con inciertas consecuencias para la vida sociopolítica nacional.

1. CAMBIO POLÍTICO

Para Vallès y Martí i Puig (2016) el cambio político es, en síntesis, la modificación de un orden establecido. Es decir, la consumación de una etapa de transformación y no de continuidad de ese orden político. Sin embargo, cuestionan sobre qué tipo de transformación se sucede. En tanto, describen que el cambio político incluye una serie o pluralidad de elementos que lo hacen posible y, al mismo tiempo, identifican dos grupos: los que siguen las reglas del juego vigente o los que se desarrollan al margen o con vulneración de las mismas.

En México, luego de las elecciones de 2018, podríamos estimar que dicha metamorfosis, en principio, fue el registro de un cambio de orientación política del gobierno como resultado de un proceso electoral, con el sufragio popular mayoritario, y no por presión, coerción o violencia. El cambio pudiese interpretarse como un fenómeno específicamente político y con la influencia y carisma de un líder (López Obrador) en combinación o bajo un contexto de debilidad y erosión de la autoridad institucional, declive de los partidos políticos tradicionales, incapacidad y descrédito de gobiernos previos para resolver problemas colectivos, desgaste del ejercicio del poder por parte del PAN y el *PRI*, y la emergencia de una oposición creíble agrupada en un movimiento político predominantemente de centro izquierda, pero con elementos variopintos y de antiguos actores políticos relegados.

En este plano, el cambio político en el país, según lo expuesto por los autores previamente referidos, podría contener las siguientes características:.

- ▶ Alteración en la orientación de las diferentes políticas públicas;
- ▶ Sustitución, y en menor medida confirmación, de los individuos y grupos que ocupan las principales posiciones institucionales;
- ▶ Modificación paulatina de las reglas del juego y de las instituciones;
- ▶ Cambio en la distribución territorial del poder con nuevas oportunidades de intervención política de algunos actores (MORENA) y reducción de oportunidades para otros (partidos tradicionales), producto de la modificación en la distribución de los recursos políticos y a la posición de los actores que deben acomodarse a ella;
- ▶ Transformación en el ámbito simbólico, con alteración a valores sociales, a modos de legitimación o a culturas políticas dominantes. Se modifican las representaciones colectivas o la forma en que los actores perciben e interpretan las mismas relaciones políticas: nuevas formas de actuación y movilización de los actores, expresiones, reacciones ante un acontecimiento particular, de participación política, de la aceptación o rechazo del nuevo sistema de autoridad; y
- ▶ Variación en la relación entre la estructura social y la actividad política. Modificación en el grado de autonomía de las instituciones políticas respecto de las relaciones económicas o en la concentración de la coacción legítima que es característica de la política.

Sin embargo, la pregunta que se mantiene o subyace es si el nuevo gobierno, que arribó al poder con las reglas propias del juego democrático, está motivado o con la tendencia por vulnerar las mismas e incurrir, como lo refiere Aguilar (2019), en una nueva “restauración autoritaria cíclica”, la cual conllevaría “la supresión del pluralismo efectivo, la centralización política y la competencia limitada”.

Una posible explicación a ello puede encontrarse en la biografía personal y política de López Obrador y el movimiento que lo apuntaló a la Presidencia. Originario de Tabasco, uno de los estados más pobres al

sur de México, López Obrador ha sido, ante todo, un líder y luchador social, con una amplia trayectoria política desde la trinchera opositora, ex presidente del entonces principal partido de izquierda (PRD), jefe de gobierno del desaparecido Distrito Federal (actualmente Ciudad de México) y tres veces candidato presidencial (2006, 2012 y 2018).

Desde el comienzo de su brega política, López Obrador priorizó un acercamiento directo con la ciudadanía (o lo que él interpreta como “el pueblo”), con un discurso desde la exclusión y abiertamente antagonico a las élites políticas y económicas tradicionales o los grupos históricamente dominantes y, según Modonesi (2019), con “dos cli-vajes fundamentales de clásica raigambre antioligárquica: el nacionalismo y el justicialismo; revitalizados por las luchas antineoliberales y la pugna por la restitución de un Estado de bienestar”.

En esencia, López Obrador también puede valorarse como una figura política híbrida, con rasgos democráticos, por un lado; y populistas, por el otro. Se le reconoce su lucha por el poder a través del juego democrático y sus instituciones; así como la canalización por las vías políticas y no violentas o armadas (en lo que se denominó como la “resistencia civil pacífica”) de la frustración de sus simpatizantes al no alcanzar su candidato la presidencia de la república. Esto fue especialmente notorio al sentirse afectados aquellos por los resultados de la elección presidencial de 2006, donde consideraron la supuesta relevancia de un cúmulo de irregularidades de actores políticos y económicos para decidir el triunfo del candidato del PAN. Obrador también se caracterizó por la integración a sus equipos de trabajo de personas de variada trayectoria y posición ideológica, con la inclusión equitativa de mujeres.

No obstante, Obrador también ha sido cuestionado por una predisposición a la polarización en aras de diferenciar a los aliados y enemigos de su movimiento; de ser la figura central en la toma de decisiones, profundizar los antagonismos con actores económicos y políticos particulares; de tender por acciones políticas sin intermediarios, es

decir, directamente dirigirse a su electorado; desdeñar las figuras o entes autónomos, desacreditar a la oposición y las visiones contrarias; invadir determinadas facultadas de los otros poderes del Estado y una proclividad a la trascendencia política al equipararse con personajes históricos fuertemente cimentados en el imaginario social de los mexicanos⁶ y encabezar un movimiento de transformación política heredero de las grandes luchas como la Independencia, la Reforma y la Revolución.

Estos últimos rasgos, sumados al poder político adquirido y la amplia presencia legislativa de MORENA, convocan a la evaluación necesaria de los posibles riesgos de que el país se sumerja en el desarrollo de lo que se ha catalogado como democracia delegativa –o, posteriormente, en un proceso desdemocratizador– en un marco de hegemonía presidencial, falencias democráticas históricas y debilidad propia de los actores de oposición (previamente adquirida u heredada y/o eventualmente generada por esta nueva corriente política).

2. TERCERA OLA AUTOCRATIZADORA Y EROSIÓN DEMOCRÁTICA

A partir de los estudios y metodología desarrollados por el proyecto V-Dem⁷, los politólogos Anna Lührmann y Staffan I. Lindberg (2019) advierten sobre el advenimiento de una tercera ola autocratizadora. A diferencia de las dos previas –en el período de 1926 a 1942 y de 1961 a 1977–, la actual ola, que arrancó a mediados de los años 90, afecta a una mayoría de democracias establecidas. Y transita por momentos que abarcan la *recesión* –cuando el temprano proceso autocratizador

6 En alusión a los ex presidentes Benito Pablo Juárez García, Francisco Ignacio Madero González y Lázaro Cárdenas del Río.

7 El proyecto V-Dem, iniciativa conjunta del Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad de Gothenburg y el Kellogg Institute en la Universidad de Notre Dame, genera una robusta base de datos anualmente actualizada, que mide siete formas de democracia: electoral, liberal, participativa, deliberativa, igualitaria, mayoritaria y consensual. En adición, reconstruye la trayectoria de los regímenes políticos del mundo, de 1902 al presente.

tiene lugar dentro de las democracias-; la *ruptura* -cuando se produce el salto cualitativo de la democracia a la autocracia-; y la *consolidación* de los regímenes autoritarios. Los contextos nacionales, los liderazgos y fortalezas de la oposición, la sociedad civil y la cultura política democrática marcan, entre otros factores, las trayectorias de cada caso.

Dentro de la actual ola, la erosión deviene de la táctica modelo de los aspirantes a autócrata. Estos llegan al poder legalmente -mediante elecciones- y gradualmente degradan, sin suprimirlas, las normas e instituciones democráticas. De hecho, cerca del 70 por ciento de todos los episodios autocratizadores contemporáneos son impulsados por mandatarios cuya legitimidad democrática de origen es incuestionable. Cambiar las constituciones, copar a los árbitros electorales, debilitar a la oposición, asediar a la sociedad civil, y perseguir a los medios críticos: un menú autocratizante se replica, con independencia de los sustratos culturales y nacionales, a escala global.

Este proceso erosionador se conecta con los hallazgos recientes de los politólogos Aníbal Pérez-Liñán, Nicolás Schmidt y Daniela Vairo (2019), que revelan la relación existente entre el fenómeno de la hegemonía presidencial (entendida como la capacidad del ejecutivo para controlar los poderes legislativo y judicial) y los procesos de deterioro democrático en Latinoamérica. Cubriendo un período histórico de 1925 a 2016, los académicos analizaron la duración de los regímenes democráticos en 18 países de la región. El estudio concluye que la hegemonía presidencial ha sido un factor relevante en la inestabilidad de las democracias latinoamericanas.

Como causa y consecuencia de sucesivos deterioros de la calidad democrática, los presidentes hegemónicos usan su control sobre los otros poderes para debilitar a la oposición. Y, al debilitarla, amplían su control sobre otras instituciones democráticas. Una suerte de ruleta perversa, que debilita los contrapesos y agencia ciudadanos frente al todopoderoso ejecutivo. Un proceso en el que la polarización política

rebase la disputa originaria entre ejecutivo y opositores, abarcando a toda la sociedad. Como el trabajo de Pérez-Liñan y sus colegas explica, todo control unificado del ejecutivo sobre los otros poderes habilita al gobernante para degradar el proceso democrático. Las asimetrías de poder envalentonan al mandatario al redefinir, incluso, las fronteras de lo pautado bajo la constitución vigente.

Asimismo, fenómenos políticos contemporáneos, tanto la erosión democrática como la hegemonía presidencial, se ponen de manifiesto a través de ese tipo de régimen político que Guillermo O'Donnell (2011) identificó como democracia delegativa. Modo de concebir y ejercer el poder político caracterizado, entre otros, por los siguientes rasgos:

- a) *Emergencia contenciosa*, como respuesta a graves crisis nacionales, de tipo socioeconómico y político;
- b) *Democraticidad (amplia) de origen* –vía voto–, con amplios apoyos populares;
- c) *Democraticidad* (acotada) de funcionamiento, mediante el mantenimiento, aún en condiciones de conflicto, de libertades política básicas, como las de expresión, reunión, prensa, asociación y movimiento;
- d) *Personalismo* basado en líder irremplazable, que se erige en principal intérprete y encarnación de los intereses nacionales, colocado por encima de las diversas “partes” de la sociedad;
- e) *Decisionismo*, que considera un estorbo, para el actuar político del Ejecutivo, los contrapesos emanados de los poderes legislativo y judicial, así como de las instituciones de *accountability* horizontal –auditorías, fiscalías especializadas, defensores del pueblo, etcétera– y los medios de comunicación y organizaciones sociales autónomos; lo que lleva a esfuerzos por anular, cooptar y/o controlar esos entes;

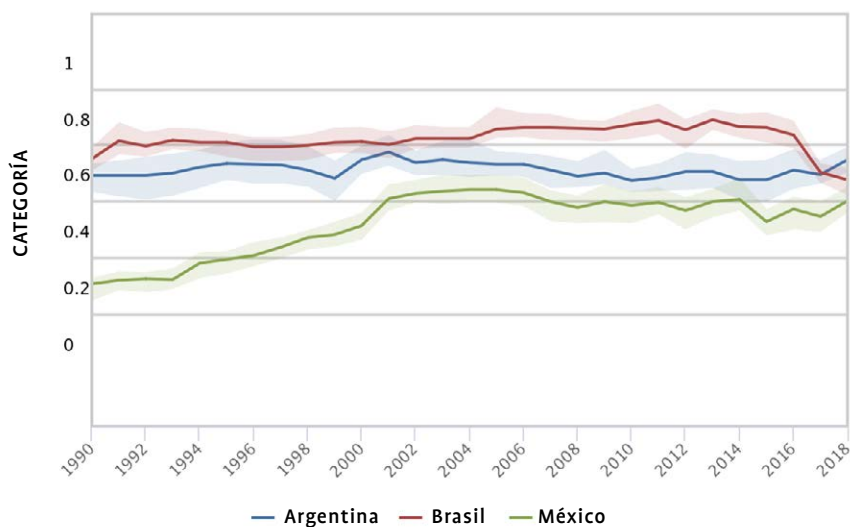
- f) *Escasa consultividad y deliberación* en la adopción de políticas públicas, impulsadas desde el Ejecutivo;
- g) *Movimientismo oficial*: el presidente se concibe más como líder de un movimiento masivo y heterogéneo que como dirigente estatal o partidario;
- h) Presencia del populismo, en su doble condición de momento y movimiento, como rasgo de la historia política nacional;
- i) Sostenida polarización discursiva: el mandatario *delegativo* nace en la crisis y la alimenta, dicotomizando el campo político, entre “ellos” como lo antinacional y el “nosotros” como lo popular; y
- j) *Alianzas contingentes* con fuerzas y actores políticos menores y subordinados.

En conjunto con lo anterior, es menester subrayar que el sistema presidencial en México ha prohiado una cultura política consecuen- te con la idea de una figura fuerte como representante del poder Eje- cutivo y predominante sobre los otros poderes y los mecanismos de decisión política en el Estado. Si bien el presidencialismo mexicano, descrito a mediados de la década de los setenta por Carpizo (1994), ha sufrido una conversión profunda, particularmente a partir de la derrota del PRI en 2000; con el gobierno de López Obrador adquieren vigencia o se reeditan añejas preocupaciones: “¿Cómo armonizar la libertad y el orden, la libertad y la autoridad?” y “¿Cómo limitar un poder que ha crecido en tal forma que determina el destino del país y, en buena medida, las libertades de sus habitantes?” (Carpizo, 1994: 220)

3. LOS ANTECEDENTES

El régimen político mexicano emanado de la transición del año 2000 puede ser definido como una *democracia de baja calidad* y un *estado de legalidad incompleta* (AA.VV., 2014: 34); donde se combinaban, en el orden federal, niveles modestos de cumplimiento de los elementos básicos que definen una poliarquía –entre ellos la calidad de las elecciones y vida partidista– con sistemas políticos subnacionales, que incluyen casos de *democracia delegativa* –con gobernadores cuasi omnímodos capaces de imponer la pauta de la vida política regional– y *autoritarismo* –con su cuota de represión y uso de la violencia–. Todo lo anterior dentro de un cuadro político complejo (Russo y Chagua-ceda, 2016) que ubica a México por debajo de naciones comparables dentro de la región.

GRÁFICA I
Índice comparativo de poliarquía



Fuente: V-Dem Institute, 2018.

Todo ello es resultado de un proceso democratizador dilatado, fundamentalmente enfocado en lo electoral e insuficiente para sustituir a cabalidad los cimientos constitucionales, institucionales y culturales del viejo régimen. En el proceso, los otrora partidos opositores –la derecha panista, que alcanzó el gobierno nacional; y la izquierda perredista, triunfadora en varios estados incluida la capital; reprodujeron, de forma cada vez mayor, los usos y costumbres de la forma priista de hacer política.

En particular, se propagó la cultura política tradicional –con su clientelismo, particularismo y corporativismo generalizados–, misma que había sido el fundamento de la relación entre el régimen autoritario priista y la sociedad postrevolucionaria. Así, la democracia electoral no significó un cambio importante en la vida de los mexicanos, con la excepción de cierta liberalización política –con presencia zigzagueante y no en todos los estados–, elecciones más competidas y algunas nuevas caras en la política en ciertos espacios locales y estatales.

Es decir, se valora como un error frecuente considerar que el triunfo del panista Vicente Fox Quesada en las elecciones de 2000 –que rompía con la continuidad de gobiernos emanados del PRI desde su creación en 1929–, había, por ese solo hecho, consolidado la democracia de México (sin omitir o negar su relevancia histórica, que significaba el corolario de una lucha de muchos años por la alternancia política en la Presidencia). No obstante, ni Fox, ni su sucesor Felipe Calderón, también del PAN, fueron capaces de desmontar una vieja tradición autoritaria ni ciertos vicios políticos de la cultura del antiguo régimen priista.

La continuidad de las instituciones y de la cultura autoritaria fue favorecida también por la falta de proyectos alternativos para las estructuras básicas del Estado mexicano. Ningún partido propuso la reforma radical de un federalismo enfermo –especialmente de su eslabón más débil, el municipio– ni la creación de un gobierno verdaderamente eficaz y operativo a partir de un auténtico servicio civil de

carrera, salvo excepciones como el servicio exterior y la burocracia hacendaria. La creación de organismos autónomos –un logro de la transición– para asuntos de relevancia democrática, como el acceso a la información y la regulación electoral, devinieron disfuncionales dada su colonización por los grandes partidos –mediante la distribución de puestos– y su poder acotado.

Los mecanismos de participación ciudadana –como los consejos en diversas áreas de las políticas públicas– y las instancias institucionalizadas para la rendición de cuentas en diversas dependencias y niveles de gobierno han tenido magros resultados, producto en buena medida de su creación apresurada –como respuestas a tendencias globales, ligadas a los foros y entornos internacionales donde se inserta el Estado mexicano– y su empleo como entes legitimadores de figuras y agendas políticas.

En fecha más reciente, iniciativas como las candidaturas independientes y los mecanismos de democracia directa, si bien han significado la promesa de una reforma (parcial) del monopolio de la representación política, acusan la amenaza de su utilización por antiguos políticos –salidos de los partidos tradicionales– identificados con formas (neo)populistas de gobernar, a la vez que generan resistencias de los ejecutivos, congresos y partidos amenazados por la emergencia o irrupción de nuevos actores y demandas ciudadanos.

Semejante estado de cosas permite explicar por qué el estado de la ciudadanía en el país presenta, en la actualidad, una serie de claros oscuros. Tanto en la dimensión individual como colectiva de la ciudadanía –y en sus expresiones civil, política y social–; éstos abarcan la distribución desigual de recursos, la distancia entre los derechos formales y las prácticas reales, y las diferencias entre el progreso en derechos políticos asociados al proceso de transición a la democracia y el estancamiento (y retrocesos) en lo referente a los derechos civiles y sociales. A nivel nacional, con particular arraigo en ciertas zonas, el ejercicio de la ciudadanía se ve suplantado por formas de

reconocimiento y acceso a bienes y servicios con marcados signos particularistas, corporativos y clientelares; que profundizan la exclusión de los más débiles, pobres y desorganizados (Instituto Nacional Electoral y El Colegio de México, 2015; Ríos y Wood, 2018).

Por otra parte, diversos poderes fácticos (criminales, mediáticos, eclesiásticos) ganan terreno frente a la debilidad y omisión del Estado a la hora de ejercer funciones regulatorias en diversos ámbitos de la vida social. Situación particularmente grave en el caso del crimen organizado, que deviene actor dominante en zonas grises de la institucionalidad, la territorialidad y la sociedad mexicanas, en las cuales la legalidad formal coexiste –o es suplantada– por mecanismos paralegales y violentos de resolución de conflictos, redistribución de recursos y regulación de la vida comunitaria.

El trasfondo socioeconómico de este orden político es el de tres décadas de políticas neoliberales y de retirada del Estado de sus responsabilidades para con la sociedad; expresado en una gestión poco eficaz y poco incluyente de las políticas públicas. Con un insuficiente crecimiento económico anual (de poco más de 3% promedio durante las tres décadas pasadas), una recaudación de apenas 11% del PIB –que explica una inversión pública por debajo del 6% del PIB–, una fuerza de trabajo basada en la baja calificación, la orfandad sindical y una la informalidad masiva, que ronda el 60% de los trabajadores.

Así, en las últimas dos décadas, la riqueza nacional aumentó y se concentró –con 1% de la población, controlando 43% de la riqueza nacional–, mientras la pobreza se estanca o crece en ciertos segmentos poblacionales, alcanzando a 53.3% de la población. Y el salario mínimo, necesario para cubrir necesidades básicas de la ciudadanía, acusa una caída prolongada y dramática (Esquivel, 2015).

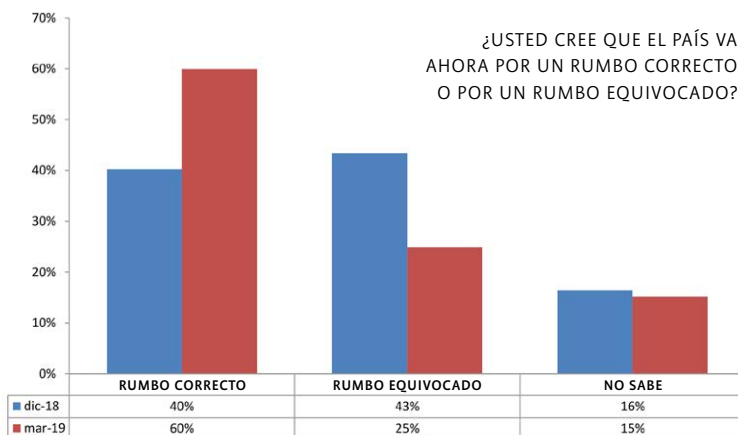
En suma, México postransición es un país donde los mínimos de un Estado de bienestar –en tanto cobertura y acceso universal a los servicios y la seguridad sociales– virtualmente no existen; y donde las diferentes instituciones y derechos ciudadanos están bajo

cuestionamiento. Este es el escenario en el cual, fruto del hartazgo ciudadano, llega al poder López Obrador y su proyecto político, conocido como la Cuarta Transformación (4T).

4. LA 4T: DEMOCRACIA DELEGATIVA EN RÁPIDA CONSTRUCCIÓN

Al observar los elementos arriba identificados de la democracia delegativa, el gobierno de López Obrador muestra trazos que le ubican en camino a clasificarse como aquel tipo de régimen. Su *emergencia contenciosa* se produce como resultado del estancamiento socioeconómico y el cuestionamiento generalizado del sistema de partidos y las élites dominantes. A su vez, la *democraticidad (amplia) de origen* se expresó con el apoyo en las urnas de 30 millones 46 mil sufragios, un 53.17 por ciento del total de los votos emitidos. Porcentaje de respaldo y aprobación que se incrementó en los primeros tres meses de gobierno según encuestas publicadas, pero que acusó un leve descenso para los seis meses de su mandato.

GRÁFICA II
CONSIDERACIONES SOBRE EL RUMBO DEL PAÍS



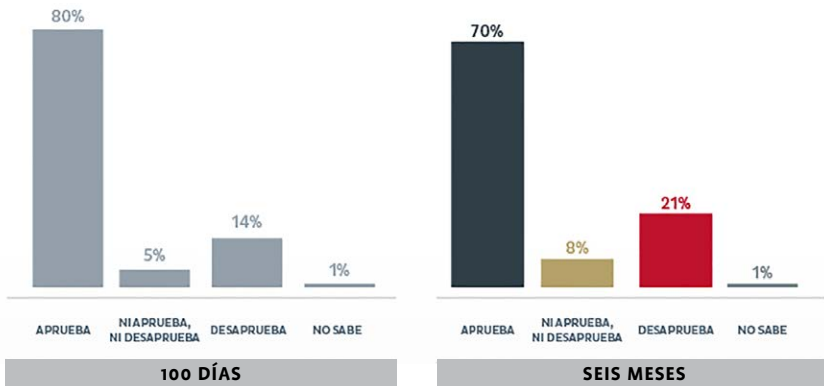
Fuente: Grupo de Economistas y Asociados e Investigaciones Sociales Aplicadas, 2019.

De acuerdo con la firma De las Heras Demotecnia, en los primeros cien días de su administración, el 80% de las personas aprobaban el desempeño del mandatario. No obstante, para mayo de 2019 (a seis meses de iniciada su gestión), López Obrador habría registrado un descenso de diez puntos porcentuales, al ubicar que el 70% de los encuestados elogiaban su gobierno. Entre los temas que los consultados señalaban como preocupantes (y que presumiblemente habrían empeorado) destacaba la seguridad, la corrupción y la educación pública. En el mismo estudio sobresale que un 40% de los encuestados confía mucho en las acciones del presidente, frente a 30% que confía algo, 18% poco y 12% nada. (*Forbes Staff*, 2019, 27 de mayo)

GRÁFICA III

GOBIERNO DE AMLO TIENE EL 70% DE APROBACIÓN

¿USTED APRUEBA O DESAPRUEBA EL DESEMPEÑO DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR?



Fuente: De las Heras Demotecnia, mayo de 2019.

En tanto, para el mismo periodo de seis meses, el periódico *El Universal* valoraba en 72% la aprobación del presidente López Obrador y le otorgaba, según su propia encuesta, una calificación de 7.3, en una escala de uno a diez. (Redacción *El Universal*, 2019, 11 de junio). Por su parte, el medio nacional *El Economista* situaba en los primeros

cien días una popularidad presidencial del 78%, la cual habría descendido, con base en una encuesta de la empresa Consulta Mitofsky, a 61% a la segunda semana de abril de 2019.

El aparente descenso en 17 puntos porcentuales, según esta fuente, habría sido consecuencia del impacto negativo en los mercados financieros por la cancelación de la construcción del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (-AICM- en el municipio de Texcoco, Estado de México), con la implicación de indemnizaciones millonarias; la construcción de una refinería en Dos Bocas, Paraíso, Tabasco, con un costo superior a los 8 mil millones de dólares estadounidenses (ambos proyectos sometidos a consulta popular); el registro de 8,493 personas asesinadas en el primer trimestre de 2019 (cifra considerada como la más alta desde 1997); y despidos masivos en dependencias del gobierno federal (Agencia AFP, 2019, 1º de junio).

Se mantiene una *democraticidad (acotada) de funcionamiento*, pues las libertades políticas básicas se conservan, si bien tensionadas por alegaciones de uso punitivo de instituciones fiscalizadoras (Carretto, 2019, 15 de febrero; López, 2019, 18 de febrero; Morales, 2019, 18 de febrero; y Garciaheredia, 2019, 18 de febrero); por el acoso cibernético a críticos de la 4T (Redacción *Aristegui Noticias*, 2019, 12 de marzo; y *Signa_Lab ITESO*, 2019, 28 de febrero); así como por la *polarización* discursiva que, desde la narrativa oficial, divide a los partidarios del gobierno –el *pueblo bueno*– de sus opositores –denostados como conservadores– tanto de la derecha como de la izquierda (Redacción *El Financiero*, 2019, 8 de enero) e incluso de la sociedad civil.

En marzo de 2018, el entonces candidato señaló “Le tengo mucha desconfianza a todo lo que llaman sociedad civil o iniciativas independientes. El problema es que han simulado demasiado con lo de la sociedad civil, es como lo de las candidaturas independientes que son independientes del pueblo, no de la mafia del poder” (Milenio Digital, 2018, 22 de marzo). Posteriormente, instalado en la Presidencia, los

cuestionamientos han seguido en el mismo sentido (Agencia El Universal, 2019, 13 de febrero).

En adición, en sus primeros meses, el presidente de la República manifiesta una tendencia recurrente a la descalificación de sus opositores, particularmente sobre aquellos que emiten, en determinados medios de comunicación, observaciones a fallas o errores propios de su gestión. Es decir, López Obrador agudiza y personaliza, desde su posición de Jefe de Estado, una crítica a las editoriales o columnistas de algunos medios de la prensa escrita. En concreto, habría demostrado un franco enfrentamiento con el periódico de circulación nacional *Reforma*, al cual estigmatiza como conservador, reaccionario y/o enemigo de la 4T (*Infobae*, 2019, 26 de abril).

Al respecto, voces como las de Edison Lanza, Relator Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), y la organización Artículo 19 advierten sobre los peligros que las declaraciones presidenciales vulneren aún más la integridad de los periodistas (ejemplificadas con amenazas directas contra directivos de *Reforma* emitidas por seguidores de la 4T en redes sociales) (Álvarez, 2019, 25 de abril).

El presidente insiste en contraponer a la vituperada democracia representativa la virtuosa democracia participativa, al señalar: “Son dos tipos de democracia, existe una democracia representativa que es la del Congreso y existe también, debe existir, la democracia participativa, no es de que la democracia termina, se agota, en una elección constitucional y ya se eligieron a los diputados, a los senadores, inclusive al presidente, yo me voy a someter a la revocación de mandato; cada dos años se les va a preguntar a los ciudadanos: ¿quieres que continúe el presidente o que se vaya, que renuncie?, porque el pueblo pone y el pueblo quita” (*Milenio Digital*, 2018, 22 de marzo).

Esta propensión a la democracia participativa se materializa con la convocatoria frecuente de López Obrador a las “consultas

ciudadanas”. Esta condición tiene sus antecedentes desde la época en que se desempeñaba como jefe de Gobierno del entonces Distrito Federal (2000-2005) y que se ha extendido a su mandato presidencial. Hasta la fecha se contabilizan, al menos, 10 consultas (todas propuestas durante su campaña electoral previa), relacionadas con: la obra del AICM en Texcoco o Santa Lucía; las construcciones del Tren Maya y la Refinería de Dos Bocas; plantación de árboles frutales y maderables; otorgamiento de becas y capacitación laboral a jóvenes; aumento de pensión a adultos mayores y pensiones a personas con capacidades diferentes; operación de termoeléctrica en Morelos; desarrollo del istmo de Tehuantepec; atención médica a personas sin servicios de salud y cobertura nacional gratuita de Internet.

Además, propone someter a consulta la revocación de mandato y el enjuiciamiento a ex presidentes de la República. Esta situación, en principio, implicaría dos problemas políticos concretos con incidencia negativa en la construcción de la democracia representativa: por un lado, la delegación de la responsabilidad en la sociedad, con lo cual el gobierno justificaría sus decisiones como producto de un mandato popular; y, por otro, incidir o impulsar a su “base o núcleo duro” (simpatizantes o miembros de su movimiento) a participar cívicamente en la validación de acciones (las cuales previamente habrían sido consideradas), relegado a sus opositores, quienes tienden a no intervenir por dudar del método y no legitimar determinadas decisiones; y alejado a la sociedad mexicana en su conjunto, conocida por su acentuado desinterés o escasa proclividad a la participación política.

El *personalismo* y *decisionismo* han marcado todo el período del 1º de diciembre a la fecha. Las conferencias mañaneras del presidente fijan la postura gubernamental –y, en buena medida, mediática y social– sobre distintos asuntos de la vida nacional, el desarrollo de las políticas públicas y la dinámica política nacional (Najar, 2019, 31 de enero). Su formato, el estilo responsivo del mandatario, y las recientes restricciones anunciadas al acceso de la prensa (Forbes Staff, 2019, 14

de marzo) las posicionan como una caja de resonancia, poco dialógica, del discurso oficial.

Para el investigador y académico Mauricio Merino las decisiones de López Obrador “descansan más en sí mismo que en la construcción de un entramado institucional; es decir, de nuevas reglas e instituciones que le den aliento al cambio y que no dependa sólo de la bondad de las personas o de la buena intención de quien gobierna temporalmente” (Morales y Zavala, 2019, 1º de junio). A lo anterior se agrega que el gozo de una amplia mayoría legislativa en ambas cámaras le ha permitido impulsar cambios o promover leyes con un margen temporal acotado (o lo que se conoce con el anglicismo *fast track*) y con un desentendimiento de las voces opuestas. Sobresalen, por ejemplo, la creación de la Guardia Nacional (cuya estructura y esencia es eminentemente militar) y la abrogación de la Reforma Educativa.

Este contexto también le ha permitido incurrir en una eventual “invasión” a las facultades de otros poderes del Estado y de entidades autónomas. Destacó la promoción de la Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos, cuya esencia radicaba en que ningún funcionario del Estado ganase más que el presidente, quien se asignó un sueldo de alrededor de 108 mil pesos netos mensuales (unos 5,500 dólares estadounidense al tipo de cambio de diciembre de 2018). Si bien la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) declaró la invalidez total de ese marco legal (*Notimex*, 2019, 20 de mayo), el presidente no ha cejado de manifestar sus desencuentros con el Poder Judicial. Se subrayó, por ejemplo, un tenue, pero latente interés por frenar, por medio de disposiciones legislativas, la actuación de jueces y magistrados, quienes han validado amparos a una serie de disposiciones presidenciales.

En cuanto al *movimientismo*, Morena es concebida –y opera– como un *partido-movimiento* altamente centralizado, sin corrientes internas y con debates acotados a las decisiones y urgencias de su liderazgo (Bolívar, 2014; Espinoza y Navarrete, 2016; y Arroyo, 2018, 1º de

julio). En la ideología fundacional de Morena, el paradigma del *nacionalismo revolucionario* y el nexo líder-masa remiten a la tradición *populista* arraigada en la cultura política nacional (Ackerman, 2018, 24 de septiembre). Lo que no afecta las *alianzas contingentes* con los evangélicos del PES, los leninistas del PT y los tráfugas del Partido Verde Ecologista de México (PVEM).

La *escasa consultividad y deliberación* en las decisiones gubernamentales relativas a la inversión y las políticas públicas se han hecho patentes, entre otros casos, en la convocatoria *ad hoc* de consultas populares impulsadas desde el Ejecutivo. La consulta por el aeropuerto, por ejemplo, no se ajustó a la ley: el presidente electo –que la inicia– no estaba en funciones; el Congreso –dominado por Morena– no emitió convocatoria y se realizó fuera de tiempos electorales.⁸ Al respecto, López Obrador señaló: “si esperábamos teníamos que hacer la solicitud de consulta como lo establece el artículo 35 de la Constitución y nos iba a llevar tres, cuatro o seis meses para aplicarla y esto significaba darle más tiempo a inversiones ya en proceso y no tomar la decisión pronto” (México decide, 2018; y Sandoval y Welp, 2018).

Dados estos antecedentes, el INE rechazó encargarse de una consulta ajena a la normatividad; por lo que se contrató a una empresa privada y se acudió al trabajo de miles de voluntarios para organizar las mesas. Según datos revelados, 761,681 participantes apoyaron el proyecto oficial (reacondicionar base aérea de Santa Lucía), 316,765 votaron por continuar la construcción del aeropuerto en Texcoco y 10,562 votos fueron nulos, para un total de 1’089,008 de votantes, apenas el 1.19% del padrón electoral. Mientras, la ley señala que una

8 La Ley Federal de Consulta Popular (2014) permite este proceso de deliberación sobre temas de trascendencia nacional, previa convocatoria del Congreso de la Unión a petición del presidente de la República; con el 33% de los integrantes de cualquiera de las Cámaras del Congreso o de un 2% de los electores. Las consultas deben realizarse el día de la elección federal, por lo que en este caso se produciría en los comicios intermedios de 2021.

consulta popular será vinculante cuando la participación total corresponda, al menos, al 40% de los electores.

Sin un órgano responsable de supervisar la equidad de la consulta, hubo denuncias de votos múltiples y sin acreditar la credencial de elector, pudiéndose registrar más de una vez un mismo votante. Tampoco hubo garantías del resguardo de los votos, pues éstos se trasladaron a los domicilios de los voluntarios que apoyaron en las mesas de votación. No obstante, el gobierno electo declaró que los resultados tendrían un efecto vinculante. Partiendo de los objetivos presumibles de legitimar una decisión gubernamental ya tomada –bajo la premisa de delegar a la ciudadanía las responsabilidades de sus impactos futuros–, el bajísimo porcentaje de votación y la falta de transparencia y equidad del proceso revelan un uso indebido del mecanismo democrático-participativo denominado consulta popular.

La preeminencia de la filiación política por sobre las credenciales técnicas dentro de los cuadros del actual gobierno es reconocible. Al respecto, el intelectual marxista Carlos Illades expresó:

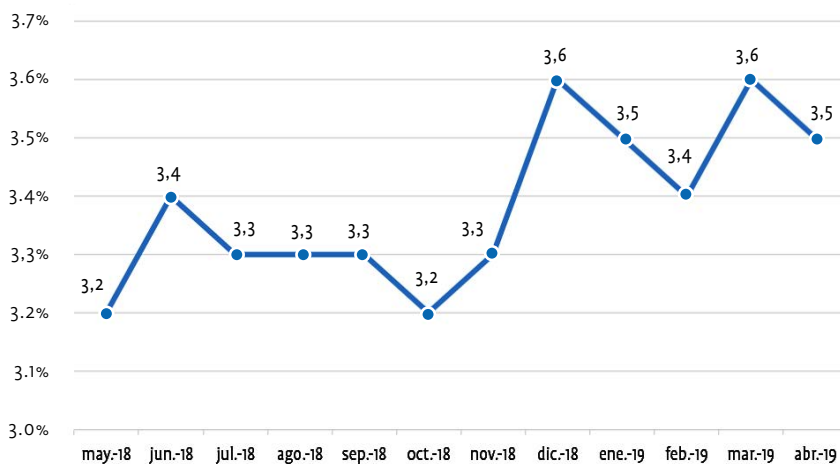
La sofisticación de algunos campos de la administración central, de los organismos descentralizados o de las empresas paraestatales –en materia jurídica, tecnológica, financiera o científica– frente a la debilidad, numérica y de calificación, de la intelligentsia de la izquierda, complicaron el relevo gubernamental. La contundente victoria electoral generó expectativas muy altas acerca de la capacidad de gestión del nuevo gobierno, carente de los cuadros suficientes y habilitados para cubrir los huecos que dejó en la administración pública la reducción de salarios de la alta burocracia. (Illades, 2019, 28 de marzo).

En materia económica, el 24 de mayo de 2019 el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) anunció una disminución de 0.2% en términos reales del Producto Interno Bruto (PIB) de México para el primer trimestre de 2019 con relación al cuarto trimestre de 2018. El PIB de las actividades secundarias se redujo 0.6% y el de las terciarias

0.2%; mientras que el de las primarias aumentó 2.6% en el trimestre enero-marzo frente al trimestre previo. Si bien el PIB registró un descenso en el primer trimestre de la era López Obrador frente al último trimestre del gobierno de Enrique Peña Nieto, en su comparación anual, el PIB manifestó un incremento real de 0.1% con relación al mismo lapso de 2018.

El comportamiento de la Tasa de Desocupación, o el porcentaje de la Población Económicamente Activa (PEA) sin trabajo, durante el último año fue el siguiente:

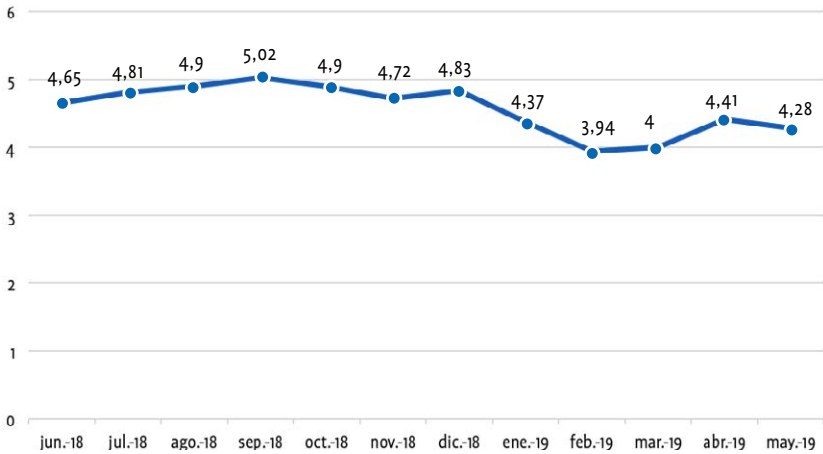
GRÁFICA IV
TASA DE DESOCUPACIÓN DE LA PEA EN MÉXICO
MAYO 2018-ABRIL 2019



Fuente: INEGI

En el último año, de mayo de 2018 a abril de 2019, el INEGI estima que la TD tuvo un ligero incremento de 3.2% a 3.5% de la PEA. En tanto, la inflación en el último año, de junio de 2018 a mayo de 2019, ha registrado un leve descenso: de 4.65% de inflación anual a 4.28%.

GRÁFICA V
PORCENTAJE DE INFLACIÓN DURANTE EL ÚLTIMO AÑO
JUNIO 2018-MAYO 2019



Fuente: INEGI

Si bien las cifras en materia económica no mostraron un desajuste grave al inicio de la actual administración –lo cual contradice los alarmantes presagios previos de la oposición a López Obrador– no se pueden subestimar algunos indicadores preocupantes: una reducción de las perspectivas de crecimiento de la economía mexicana de entre 1.1% y 2.1% a 0.8% y 1.8%, según las últimas cifras del Banco de México; sumadas a los pronósticos de crecimiento del Fondo Monetario Internacional (FMI) de 1.6% en 2019 y 1.9% en 2020, comparados con el 2% previsto en 2018 (León, 2019, 31 de mayo).

Asimismo, se reportaría, con base en datos ofrecidos por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), una desaceleración en la creación de empleos. Los 303,545 empleos formales originados de enero a mayo de 2019 representaron el número más bajo desde el periodo de enero a mayo de 2013. Frente al registro en los primeros meses de 2018 observarían una caída del 38% (Sarmiento, 2019, 21

de junio). Según analistas financieros, esta posición de debilidad en el crecimiento económico y la generación de puestos de trabajo, aun cuando tiene componentes de influencia externa, también derivaría de las reacciones negativas e incertidumbre de los mercados a ciertas decisiones del gobierno de López Obrador y su supuesta renuencia a aceptar su responsabilidad en la materia.

Por último, un aspecto altamente relevante de la actual administración se relaciona con el destino y asignación de los recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación. En un contexto de debilidad económica y financiera, caracterizado por una fuerte deuda heredada de gobiernos anteriores, un complejo entorno global y baja recaudación fiscal; el gobierno de López Obrador habría profundizado su idea de la “austeridad republicana” en aras de un supuesto equilibrio de las finanzas públicas y evitar un déficit presupuestal. Sin embargo, sus detractores acusan una irresponsable y significativa disminución de recursos en áreas altamente sensibles –salud, burocracia, educación, estancias, entre otras– con la presumible intención de privilegiar sus propios programas sociales para generar, desde la perspectiva opositora, amplias “clientelas políticas” que le sirvan de soporte futuro.

CONCLUSIONES

Al imponerse el 1 de julio la opción política encabezada por Andrés Manuel López Obrador, el orden político mexicano cambió radicalmente. Pues se mezclan, dentro de una misma alianza y proyecto de gobierno, varios factores *político-institucionales* que –en lo individual y sobre todo en su conjunto– tensionan profundamente la precaria poliarquía construida en las últimas décadas. El primero es el liderazgo carismático de López Obrador. En segundo lugar, un partido forjado alrededor del líder, donde el verticalismo decisorio y la lealtad al máximo dirigente aparecen como ejes principales de la acción política. En tercer orden, el logro de una mayoría en el Legislativo y en buena parte de los gobiernos territoriales, que reducen a la mínima

expresión el contrapeso opositor. Factor agravado por el desgaste, desorientación y desmoralización visibles en los grandes partidos rivales –PAN, PRI y PRD– ante la eventual hegemonía morenista.

A estos elementos sumemos otros *socioculturales*. Una cultura política poco dada al respeto a la ley y el pluralismo democrático, en la que coinciden representantes *radicales* de la izquierda, *conservadores* del mundo empresarial y fundamentalistas religiosos. Que se articula con una opinión pública esperanzada de cambios radicales y rápidos, la cual previsiblemente toleraría el decisionismo como vía para avanzar la “agenda de cambios”.

No todo son malos augurios ante el nuevo gobierno. Un realineamiento de segmentos de élite, capas medias y trabajadores –con López Obrador como árbitro y *Morena* como pivote– podría tal vez reimpulsar cierto capitalismo nacional y expandir la (hoy miserable) redistribución de riqueza. En el manejo de la actual pandemia el gobierno ha tenido desaciertos de política pública, pero no podemos decir que haya abusado de prácticas restrictivas –incautación de empresas, clausura de medios, encarcelamiento de opositores, asunción de poderes presidenciales de emergencia– típicas de otros gobiernos autoritarios. Sin embargo, el coctel resultante de la suma de los factores arriba mencionados tiende a la *democracia delegativa*. Modelo que, en dependencia de las resistencias sociales, reacomodos internos y presiones foráneas que caigan sobre el nuevo bloque hegemónico, podrá conducir en un mediano plazo –2024– a una alternancia democrática o, en el peor escenario, a un *autoritarismo competitivo*.

Por último, es relevante la necesidad que el gobierno de López Obrador, que pareciera correr a contracorriente luego de la consolidación de procesos políticos de derecha en Estados Unidos y varios países latinoamericanos, inclinase su mirada y atención a las consecuencias y/o experiencias de los gobiernos de izquierda en el sur del continente, inscritos en lo que se conoció como la “marea rosa”.

Sus aparentes fracasos, que en algunos casos convalidaron el retorno de partidos de derecha o marcaron una preocupante tendencia de derechización política, pudiesen resumirse en la confrontación, el maniqueísmo y la arrogancia política (Argentina); el pragmatismo excesivo y la desatención de la seguridad pública (Brasil); el ahogamiento del debate al interior del partido y el descuido de la construcción partidaria (Chile); el excesivo protagonismo y la conflictividad (Ecuador) y un gobierno montado sobre un movimiento social en torno a un líder carismático y no por la vía del partido político (Bolivia).

Es menester, en ese sentido, que el gobierno mexicano actual sea sensible y dúctil para aprender de las experiencias políticas e históricas propias o ajenas, en aras de retomar el inconcluso proceso de consolidación democrática, insustituible para combatir la corrupción y priorizar la justicia social como dispositivos necesarios para que el cambio político recale en una auténtica transformación.

REFERENCIAS

- Ackerman, J. (2018, 24 de septiembre). La apuesta formativa de Morena. *Proceso*. Recuperado de <https://www.proceso.com.mx/552211/la-apuesta-formativa-de-morena>
- Agencia AFP. (1º de junio de 2019). AMLO a seis meses como presidente de México. *El Economista*. Recuperado de <https://www.eleconomista.com.mx/politica/AMLO-a-seis-meses-como-presidente-de-Mexico-20190601-0018.html>
- Agencia El Universal (13 de febrero de 2019). AMLO arremete contra organizaciones civiles. *Diario de Yucatán*. Recuperado de <https://www.yucatan.com.mx/mexico/amlo-arremete-contra-organizaciones-civiles>
- Aguilar, J. (2019, 1º de mayo). ¿La 3R? *Nexos*. Recuperado de <https://www.nexos.com.mx/?p=42151>
- Álvarez, E. (2019, 25 de abril). CIDH llama a AMLO a reconocer y respetar el rol de la prensa. *MVS Noticias*. Recuperado de <https://mvsnoticias.com/noticias/nacionales/cidh-llama-a-amlo-a-reconocer-y-respetar-el-rol-de-la-prensa/>
- Arroyo, I. (2018, 1º de julio). Morena y el camino hacia la hegemonía. *Nexos*. Recuperado de <https://www.nexos.com.mx/?p=38326>
- Bolívar, R. (2014). Morena: el partido del lopezobradorismo. *Polis*, 10 (2). 71-103. Recuperado de <http://www.scielo.org.mx/pdf/polis/v10n2/v10n2a4.pdf>
- _____ (2017). “Movimiento de Regeneración Nacional: democracia interna y tendencias oligárquicas”. *Foro Internacional*, LVII (2), 460-489.
- Carpizo, J. (1994). *El presidencialismo mexicano*. México: Siglo veintiuno editores.

- Carretto, B. (15 de febrero de 2019). Tras “críticas”, AMLO acusa conflicto de intereses del presidente de la CRE. *ADN Político*. Recuperado de <https://adnpolitico.com/presidencia/2019/02/15/tras-criticas-a-sus-candidatos-amlo-acusa-conflicto-del-presidente-de-la-cre>
- Espinoza, R., y Navarrete, J.P. (enero-abril, 2016). Morena en la reconfiguración del sistema de partidos en México. *Estudios políticos, novena época* (37), 81-109. Doi: 10.1016/j.espol.2016.02.004
- Espejel, A. (2015). “Orígenes organizativos y derroteros estatutarios del Movimiento de Regeneración Nacional y el Partido de la Revolución Democrática: entre carisma y grupos políticos”. *Estudios Políticos*, 9 (35), 103-128. Doi: <http://dx.doi.org/10.1016/j.espol.2015.03.002>
- Esquivel, G. (2015). Desigualdad extrema en México. *Concentración del poder económico y político*. Recuperado de http://trazandoelrumbo.ibero.mx/wp-content/uploads/2015/08/desigualdadextrema_informe.pdf
- Forbes Staff (14 de marzo de 2019). ¿Restringirá Presidencia el acceso a las ‘mañaneras’ de AMLO? *Forbes*. Recuperado de <https://www.forbes.com.mx/restringira-presidencia-el-acceso-a-las-mananeras-de-amlo/>
- Forbes Staff (27 de mayo de 2019). Cae AMLO diez puntos porcentuales en aprobación de su gestión. *Forbes*. Recuperado de <https://www.forbes.com.mx/cae-amlo-10-puntos-porcentuales-en-aprobacion-de-su-gestion/>
- Garciaheredia, J. (18 de febrero de 2019). “Aquí estoy y aquí seguiré. No voy a solicitar permiso”, dice presidente de la CRE. *El Sol de México*. Recuperado de <https://www.elsoldemexico.com.mx/mexico/politica/cre-guillermo-garcia-alcocer-aqui-estoy-y-aqui-seguire.-no-voy-a-solicitar-permiso-presidente-3075775.html>
- Grupo de Economistas y Asociados e Investigaciones Sociales Aplicadas. (2019). *Escenarios políticos. La gobernabilidad en tiempos de la cuarta transformación. Primera encuesta nacional de opinión ciudadana 2019*. Recuperado de <http://www.isa.org.mx/contenido/GIMX1903p.pdf>

Illades, C. (28 de marzo de 2019). La república plebeya. *El Financiero*. Recuperado de <https://www.elfinanciero.com.mx/culturas/la-republica-plebeya>

Infobae (26 de abril de 2019). López Obrador eligió al periódico Reforma como el enemigo de su transformación, dijo Carmen Aristegui. Recuperado de <https://www.infobae.com/america/mexico/2019/04/26/lopez-obrador-eligio-al-periodico-reforma-como-el-enemigo-de-su-transformacion-dijo-carmen-aristegui/>

Instituto Nacional Electoral y Colegio de México. (2015). *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México*. Recuperado de https://portalanterior.ine.mx/archivos2/s/DECEYEC/EducacionCivica/Documento_Principal_23Nov.pdf

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (24 de mayo de 2019). Producto Interno Bruto de México. Cifras durante el primer trimestre de 2019. *INEGI*. Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/app/saladeprensa/noticia.html?id=5010>

León, M. (31 de mayo de 2019). A seis meses del gobierno de AMLO. *El Financiero*. Recuperado de <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/a-6-meses-del-gobierno-de-amlo>

López, J. (18 de febrero de 2019). Función Pública investiga a titular de la CRE por contrato a un familiar. *Milenio*. Recuperado de <https://www.milenio.com/politica/funcion-publica-investiga-titular-cre-guillermo-garcia-alcocer>

Lührmann, A., y Lindberg, S.I. (2019). A third wave of autocratization is here: what is new about it? *Democratization*. Doi: 10.1080/13510347.2019.1582029

México decide. (2018). Consulta nacional programas prioritarios. Recuperado de <https://mexicodecide.com.mx/>

Milenio Digital. (22 de marzo de 2018). Entrevista completa de AMLO. *Milenio*. Recuperado de <https://www.milenio.com/politica/lee-la-entrevista-completa-de-amloenmilenio>

- Modonesi, M. (2019, mayo). México: las izquierdas negadas por la cuarta transformación. *Nueva Sociedad*. Recuperado de https://nuso.org/articulo/mexico-izquierdas-amlo/?utm_source=email&utm_medium=email
- Morales, A. (18 de febrero de 2019). Unidad de Inteligencia Financiera investiga a titular de la CRE. *El Universal*. Recuperado de <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/unidad-de-inteligencia-financiera-investiga-titular-de-la-cre>
- , Zavala, M. (1º de junio de 2019). Así han sido los primeros seis meses de gobierno de López Obrador. *El Universal*. Recuperado de <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/politica/asi-han-sido-los-primeros-seis-meses-de-gobierno-de-lopez-obrador>
- Najar, A. (31 de enero de 2019). Las “mañaneras” de AMLO: ¿cómo son las tempraneras conferencias con las que López Obrador marca la agenda política de México? *BBC News*. Recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-47066862>
- Notimex (20 de mayo de 2019). SCJN invalida artículos de la Ley de Remuneraciones de Servidores Públicos. *El Economista*. Recuperado de <https://www.eleconomista.com.mx/politica/SCJN-invalida-articulos-de-la-Ley-de-Remuneraciones-de-Servidores-Publicos-20190520-0064.html>
- O’Donnell, G., Iazzetta, O., y Quiroga, H. (Ed.) (2011). *Democracia delegativa*. Buenos Aires, Argentina: Prometeo Libros.
- Pérez-Liñán, A., Schmidt, N., y Vairo, D. (2019). Presidential hegemony and democratic backsliding in Latin America, 1925–2016. *Democratization*, 26 (4), 606-625. Doi: 10.1080/13510347.2019.1566321
- Redacción Aristegui Noticias. (12 de marzo de 2019). Signa Lab ITESO detecta red de ataque en redes a críticos de López Obrador. *Aristegui Noticias Network*. Recuperado de <https://aristeguinoticias.com/1203/mexico/signa-lab-iteso-detecta-patrones-de-comportamiento-no-organicos-en-redamlove-estudio/>
- Redacción El Financiero. (8 de enero de 2019). López Obrador explica a quiénes considera conservadores. *El Financiero*. Recuperado de <https://www.el-financiero.com.mx/nacion/lopez-obrador-explica-a-que-quiénes-considera-conservadores>

//www.elfinanciero.com.mx/nacional/lopez-obrador-explica-a-quienes-considera-conservadores

Redacción El Universal. (11 de junio de 2019). Baja AMLO aprobación, pero mantiene amplio apoyo: encuesta. *El Universal*. Recuperado de <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/politica/baja-amlo-aprobacion-pero-mantiene-amplio-apoyo-encuesta>

Ríos, V., y Wood, D. (Ed.) (2018). *The Missing Reform: Strengthening Rule of Law in Mexico*. Washington, Estados Unidos: Woodrow Wilson Center Press.

Russo, J., y Chaguaceda, A. (2016). México: contexto y dimensiones de una ciudadanía precaria. En K. Rodríguez., C. Rea., y J. Russo (Ed.), *Ciudadanía y grupos vulnerables en México* (pp. 133-156). Guanajuato, México: Universidad de Guanajuato, Fontamara.

Sandoval, M., y Welp, Y. (2018, 3 de noviembre). *Va que vuela: AMLO y la consulta por el aeropuerto*. Zúrich, Alemania: Yanina Welp. Recuperado de <https://yaninawelp.wordpress.com/2018/11/03/va-que-vuela-amlo-y-la-consulta-por-el-aeropuerto/>

Sarmiento, S. (2019, 21 de junio). Cifras de empleo. *Reforma*.

Signa_Lab ITESO. (28 de febrero de 2019). *Democracia, libertad de expresión y esfera digital. Análisis de tendencias y topologías en Twitter: el caso de la #Redamlove*. Tlaquepaque, Jalisco: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente. Recuperado de https://signalab.iteso.mx/informes/informe_redamlove.html

Tello, J. (2019, 1º de mayo). Ruta de riesgos. Las ventajas políticas del atraso. *Nexos*. Recuperado de <https://www.nexos.com.mx/?p=42167>

Tilly, C. (2007). *Democracy*. Nueva York: Cambridge University Press.

V-Dem Institute (2018). V-Dem, global standars, local knowledge. Gotemburgo, Suecia: Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Gotemburgo. Recuperado de: <https://www.v-dem.net/es/analysis/VariableGraph/>

Vallès, J., y Martí i Puig, S. (2016). *Ciencia política, un manual*. Barcelona, España: Ariel.

¿ESFERA CÍVICA MEXICANA RECOLONIZADA? LA SOCIEDAD CIVIL ORGANIZADA AL VISO DEL PROYECTO DE LA 4T



*Carlos Arturo Martínez Carmona*⁹

INTRODUCCIÓN

La 4T consiste en el proyecto nacional del presidente de la República Mexicana Andrés Manuel López Obrador (AMLO). Este proyecto tiene la ambición de situarse a la misma altura de los tres procesos históricos de cambio en la historia mexicana: la Independencia (1810-21), la Reforma (1858-61) y la Revolución (1910-1917). El proyecto de la 4T busca “construir un nuevo pacto social capaz de contener y remontar el desbarajuste al que fue conducido el país” como efecto de las políticas neoliberales, “...para lograr un objetivo superior: el bienestar general de la población” (Plan Nacional de Desarrollo, 2019:7). La 4T supone un cambio profundo en el país, un cambio estructural que genere una mejor redistribución de la riqueza, finanzas públicas sanas, y la fundación de un gobierno austero, honesto y con una base moral.

La llegada de AMLO a la presidencia y la enunciación de la 4T tienen como contexto los malos gobiernos caracterizados por la corrupción y la impunidad, el hartazgo popular reflejado en las urnas que dieron la mayoría en el congreso al partido del presidente, y un triunfo electoral aplastante; además, representa un evento nuevo en la historia contemporánea mexicana: el arribo por primera vez al poder de un partido de izquierda.

9 Programa de Becas Posdoctorales en la UNAM. Becario del Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.

Durante un año de gestión¹⁰, desde que se declaró el triunfo de AMLO en las urnas, dichos y hechos de su gobierno han puesto en tela de juicio la conformación actual de la sociedad civil mexicana al ser contrastada con el proyecto nacional de la 4T.

Desde la campaña presidencial AMLO ha denominado en varias ocasiones a la sociedad civil de *fifí*, es decir, cruzada y conformada por los intereses mercantiles y de carácter conservador. Por otro lado, diferentes hechos y discursos del ejecutivo han implicado a las organizaciones civiles (OSC) y a los movimientos sociales, ya sea denostándolos, destacando la poca relevancia de su razón de ser, o apelando a sumarse al proyecto nacional.

Al presentarse la 4T como un proyecto de renovación nacional bajo la premisa de reformas de amplio calado se hace necesario y urgente, entre una multiplicidad de temáticas como las que se discuten en este libro, comprender qué conformación de sociedad civil es la que el presidente de la república y su gobierno supone debiera acompañar dicho proyecto nacional. Con la finalidad de analizar de qué manera es visualizada la sociedad civil, cómo es que esta debiera ser acorde con el proyecto de la 4T, e identificar cuáles son las implicaciones de las críticas y planteamientos se requiere tener una aproximación al diagnóstico que el gobierno realiza sobre el estado de cosas actual, contrastarlo con las iniciativas y el deber ser que el ejecutivo plantea en la materia, y situar dichos y hechos en el terreno conceptual.

En este capítulo, en primer lugar, se presenta de manera sucinta un conjunto de planteamientos conceptuales sobre lo que se entiende por sociedad civil con la finalidad de generar un marco analítico que

10 El primer año de gobierno se cumple el primero de diciembre de 2020; sin embargo, AMLO después de ganar las elecciones (1 de julio) rápidamente comenzó a realizar diferentes acciones de diagnóstico, giras por todo el país, establecer programas de gobierno, presentar a su gabinete, entre otras cosas, mientras que tras la conformación del Congreso en el mes de septiembre se comenzaron a presentar las iniciativas promovidas por el presidente.

permita aproximarse al alcance de relaciones y adecuaciones con el proyecto de la 4T. Posteriormente, se analiza de manera crítica lo que se ha enunciado y las acciones del ejecutivo en torno a la sociedad civil mexicana. Esto se logra mediante el análisis de la producción discursiva y las acciones del gobierno federal a un año del triunfo electoral de AMLO. Para ello se ha considerado como fuentes relevantes las conferencias matutinas del presidente, los “100 compromisos” expuestos en su toma de posesión, el Plan Nacional de Desarrollo Social presentado en abril de 2019, y el “Segundo Informe Trimestral de Gobierno” del primero de julio de 2019.

1. LENTES PARA MIRAR A LA SOCIEDAD CIVIL MODERNA MEXICANA

La polisemia de la noción de sociedad civil hace que este concepto sea poco asible. No obstante, mediante concepciones negativas de sociedad civil –esto es a partir de los factores que no la conforman- es posible tener un entendimiento general. Por otro lado, los elementos constitutivos del concepto dan pauta para identificar unidades a analizar; mientras que al sumar ciertos mecanismos de interacción sociedad-Estado es posible dilucidar un entendimiento de sociedad civil. Este no es el espacio para realizar una disertación teórico conceptual al respecto, baste con señalar los principales factores, elementos y mecanismos¹¹.

1. En principio partimos de la convención que establece que la sociedad civil no es ni el mercado, ni el Estado. La sociedad civil es una esfera diferenciada que se encuentra imbricada con las esferas del mercado y el Estado (Cohen y Arato 1999).

11 Cabe destacar que el orden de los factores enumerados no corresponde con la relevancia de estos, más aún para la comprensión de la sociedad civil se requiere pensar en la interacción de todos estos.

2. La sociedad civil no aspira a tomar el poder, se encuentra autocontenida; aunque su tarea consiste en influir a las otras esferas (mercado y Estado), así como aquellas tratan de influirla (Cohen y Arato 1999).
3. La sociedad civil es un espacio de disputa donde se define quién pertenece o no a ella; esas disputas conllevan procesos de colonización y diferenciación en relación con el Estado, el mercado y hasta la religión (Habermas 2000; Alexander 2006). Es decir, disputa que conduce a un consenso por definir qué valores, concepciones, instituciones, formas de interacción social imperan en lo público.
4. Qué o quiénes forman parte de la sociedad civil, en principio todos los ciudadanos, aunque esta tiene sus abanderados: las asociaciones de carácter voluntario –entre estas muchas clasificaciones como las organizaciones de la sociedad civil, las ONGs, organizaciones del sector no lucrativo, gremiales y hasta religiosas-, y los movimientos sociales que buscan fines materiales o simbólicos (Warren 2001; Olvera 2003).
5. Mientras que las asociaciones voluntarias promueven la generación de bienes colectivos y sociales (Putnam 1993) y representan escuelas de “prácticas democráticas” (Warren 2001; Toqueville 1973), los movimientos sociales son el factor dinamizador de la sociedad civil para su autoconstitución, autodefinición y diferenciación de las otras esferas (Alexander 2006; Cohen y Arato 1999). Los movimientos sociales dan pauta a la creación de solidaridades y el planteamiento y replanteamiento de temas de carácter público (Alexander 2006).
6. Una sociedad civil diferenciada de las otras esferas, autoconstituida, y autodefinida se caracteriza por su pluralidad en donde se movilizan diferentes intereses y valores, donde su eje definitorio es el universalismo o la lógica de los derechos humanos (Alexander 2006).

A partir de este conjunto de factores será posible dar una interpretación de los dichos y hechos del presidente Andrés Manuel López Obrador y su gobierno en relación con la sociedad civil y su proyecto sociopolítico de la 4T.

2. “PUEBLO BUENO” Y LA PARADOJA DE LA SOCIEDAD CIVIL FIFÍ

La idea de una sociedad civil *fifí*¹² planteada desde hace algunos meses por el presidente de la república está por definición imbuida de los intereses mercantiles, dirigida por sus agrupaciones gremiales, y fundada en ideas que buscan mantener el estado de cosas anterior. Esto es a lo que autores como Cohen y Arato (1999), desde la filosofía política, denominarían como la colonización de la sociedad civil; o lo que desde el marxismo se definiría como la hegemonía del capital en la sociedad derivando con ello una sociedad civil burguesa (Gramsci 1979). En una de las conferencias matutinas más prolíficas en cuanto a las posiciones del presidente sobre la sociedad civil, señalaba:

“[...] es muy raro encontrar un grupo de la sociedad civil progresista y hay gente bien intencionada en la sociedad civil, pero por lo general todas las empresas promueven ahora organismos de la llamada sociedad civil independientes que son independientes, pero del pueblo, no de los intereses creados” (AMLO, 13 de febrero de 2019).

La sociedad civil, entonces, consiste en el predominio de las organizaciones representativas de los intereses empresariales colonizando la esfera civil, y acotándola a la reproducción de lógicas de relacionales mercantilistas más que de solidaridad (Alexander 2006), así como promoviendo las prácticas del régimen anterior, y en consecuencia actuando de manera conservadora.

12 AMLO definió, en una entrevista con la periodista Carmen Aristegui, *fifí* como: “al junior de nuestro tiempo, conservador. Alguien que no quiere el cambio, que está a favor del régimen autoritario y que simula, finge ser liberal” (Veáse Vargas, 4 de abril de 2018).

“[...] ahora ya se apropiaron de la sociedad civil, yo no conozco gente de la sociedad civil, de veras, muy pocos de izquierda, con todo respeto, todo lo que es sociedad civil tiene que ver con el conservadurismo, hasta los grandes consorcios promueven a la sociedad civil, es una bandera la sociedad civil (AMLO, 19 de febrero de 2019).”

Sin embargo, al momento de plantear la relación sociedad-Estado en los hechos, AMLO insinúa dos alternativas políticas que se presentan de manera contrastante. Por un lado, el reconocimiento y establecimiento de alianzas con las organizaciones empresariales, es decir, con el sector que se supone es dominante o hegemónico de la sociedad civil. Por otro lado, suplanta la participación política basada en la sociedad civil organizada con mecanismos de democracia directa y plebiscitaria sostenida en los sustancialismos del “pueblo bueno” y el “pueblo sabio”.

Los datos y las informaciones presentadas en el Segundo Informe Trimestral¹³ dan cuenta de estos planteamientos, donde no se hace mención de las asociaciones civiles, y al contrario, se mantiene una lógica de denostación indirecta por medio del discurso de la “intermediación”:

Hace poco armamos, con las organizaciones del sector privado, un acuerdo para hacer efectivo un verdadero Estado de Derecho, combatir la corrupción e impulsar el crecimiento económico (AMLO, 1 de julio de 2019, p. 9).

Ya se presentó la propuesta al Congreso de la Unión para reformar el Artículo 35 de la Constitución y quitar todos los obstáculos en la celebración de las consultas ciudadanas (AMLO, 1 de julio de 2019, p. 34).

13 Este “Segundo informe” en realidad consistió en el primer informe de actividades anual después del triunfo electoral y el inicio de los trabajos de la alternancia.

Todos los recursos que entrega el gobierno mediante los programas sociales y de bienestar, llegan directamente a los beneficiarios. Así se evitan la intermediación, el clientelismo, el famoso moche y la corrupción (AMLO, 1 de julio de 2019, p. 12).

En primer lugar, cuando se observan las intersecciones de la sociedad civil con el mercado y la política, el problema es que un sector sea reconocido por el gobierno y otros sean dejados de lado, que otros intereses gremiales y societales no estén implicados. Lejos de realizar una crítica al acercamiento del gobierno de AMLO con las organizaciones empresariales, la crítica es el no reconocimiento de otros actores. Una balanza cuyos pesos son desproporcionados desde que en dichos y hechos las organizaciones de la sociedad civil son desconocidas al montarlas en la lógica del clientelismo y la corrupción, haciendo *tabula rasa* en medio de la pluralidad de temas, aproximaciones, conformaciones organizacionales, etcétera.

En segundo lugar, la promoción de las consultas ciudadanas, sin descartar que estas pueden ser un mecanismo efectivo de democracia directa según el tipo de tema que plantee, tiene detrás un argumento que se basa en un sustancialismo de categorizar al “pueblo” –“lo que antes era sociedad civil”¹⁴– como “pueblo bueno y sabio”.

El amparo de las consultas ciudadanas se presenta como una estrategia política ante opositores del proyecto de gobierno de la 4T. En la discusión que se realizaba sobre la Guardia Nacional en el Legislativo, AMLO señaló lo siguiente:

Ojalá y los legisladores le hagan caso a la gente, al final de cuentas son representantes del pueblo, porque siempre son los expertos los que deciden o los integrantes de la llamada sociedad civil y el pueblo raso

14 En una de las conferencias matutinas AMLO señaló “¿Saben cómo se llamaba la sociedad civil antes? ¿Cómo se le decía a la sociedad civil y cómo se le llama ahora? Antes a lo que ahora es la sociedad civil se la llamaba pueblo. Nada más que yo no sé quién agarró eso de la sociedad civil. Se lo apropiaron” (AMLO 13 de febrero de 2019).

no es tomado en cuenta, como si no existiera o como si no supiera. Y el pueblo es sabio, el pueblo no es tonto, tonto es el que piensa que el pueblo es tonto, y ya que se acabe el elitismo, ya nada más los expertos, o sea, unos cuantos opinando por todos... ya basta también de la simulación, de estar nada más haciendo análisis de la realidad sin transformarla (AMLO, 13 de febrero de 2019).

En esta discusión se encontraban participando un conjunto importante de organizaciones civiles especializadas en temas de seguridad, agrupaciones que conocen a detalle los problemas específicos y se han profesionalizado después de dos lustros de guerra contra el narcotráfico, asociaciones que no buscaban detener la propuesta del ejecutivo sino matizarla¹⁵.

El modelo de democracia directa conlleva a que ciertas decisiones estén basadas en la colectividad asumiéndola como una unidad conformada por individuos desagregados, quienes potencialmente pueden estar desinformados o no tener el conocimiento técnico suficiente sobre una infinidad de temas.

Más aun, suponiendo sin conceder que el pueblo sea “bueno y sabio”, esta lógica descarta los intereses específicos que la pluralidad de las sociedades modernas presenta, y antepone el interés general a los intereses de las minorías. Por ejemplo, cuando AMLO ha hablado acerca de la realización de una consulta a propósito del aborto –o como suponía para el matrimonio igualitario- se apuesta a suplantarse la argumentación de un grupo social excluido por las valoraciones morales mayoritarias, omitiendo principios universales de derechos humanos.

Desde la visión cultural de sociedad civil (Alexander 1999, 2006) la clasificación de sociedad civil *fifif* que realiza AMLO tiene un carácter

15 De hecho, cuando en la ley de la Guardia Nacional fue aprobada las asociaciones civiles vieron como un triunfo que el jefe del organismo pudiera ser un mando civil y no exclusivamente militar.

polarizante en el discurso, situando lo bueno vs lo malo, lo sacro vs lo profano. Lo sacro constituido por el pueblo que por definición es bueno y sabio: la real sociedad civil; lo profano representado por la colonización de la sociedad civil por el mercado: fifís, y los promotores del establishment¹⁶: conservadores.

Si se observan los elementos constitutivos de las organizaciones de la sociedad civil y su articulación con el mercado y la política es posible reconocer la lógica realista en contraste con la lógica argumentativa, detengámonos momentáneamente en este punto, para complementarlo con las dos secciones siguientes.

En el terreno de la emergencia de la sociedad civil mexicana durante la década de los años setenta las organizaciones empresariales se presentaron como actores autónomos, conformaron nuevas asociaciones alejadas del pacto corporativo posrevolucionario caracterizado por el dominio de la política sobre el mundo de vida: valores, reglamentaciones, grupos reconocidos socialmente. En los años ochenta, las organizaciones empresariales autónomas, a las que el Estado reconoció, tuvieron una importante participación en las demandas por la transparencia electoral y su participación en el apoyo de candidatos opositores al régimen, provenientes del Partido Acción Nacional. Durante la implementación del modelo económico neoliberal, entrados los años noventa, estas asociaciones tuvieron cabida en las decisiones económicas y de políticas públicas como ninguna otra. La autonomía de las asociaciones articuladas con el mercado

16 En un análisis discursivo de las conferencias matutinas, realizado por Animal Político, se señala el acento negativo puesto a la sociedad civil en contraste con el acento positivo puesto al pueblo. Del lunes 28 de enero al viernes 22 de febrero, lapso de 26 días (20 conferencias, 35 por ciento de las que ha ofrecido), AMLO mencionó “sociedad civil” en 29 ocasiones, todas en un tono negativo. De esas 29 veces, en 23 ocasiones (79 por ciento) contrastó el término con otros colectivos a los que atribuye cualidades positivas, como “el pueblo” o “la gente”. Durante ese periodo, el término “pueblo” fue usado en 131 ocasiones por el presidente (Animal Político, 25 de febrero de 2019).

ha permitido que desde entonces los sectores representantes de la economía formen parte de un segmento de la sociedad con un importante reconocimiento y efectos en la vida pública. AMLO no puede descartar esto con discursos, es un sector de la sociedad civil que requiere reconocer dada su capacidad recursiva y organizada.

Si el factor de definición de la sociedad civil se hallará solamente en las clases sociales, la otra cara de la moneda estaría representada por los intereses de las clases populares como sindicatos, movimientos campesinos, asociaciones gestoras de servicios y bienes públicos, cuya autonomía es relevante para exigir y demandar derechos articulados con lo material. Sin embargo, muchas de estas asociaciones han sido cooptadas por actores políticos siguiendo lógicas de clientelas y patrimonialismo. En contraste con el dicho de una sociedad civil *fifí*, la realidad histórica del México posrevolucionario y pos-régimen autoritario conserva –con algunos matices diferenciados a aquellos años de partido único– una sociedad civil tan invadida por la política, como lo es por el mercado.

Hoy en día las implicaciones reales del mercado y la política ocupando parcelas de la sociedad civil son muy relevantes, sin embargo, sus representaciones no son las únicas invitadas a la mesa del banquete de la sociedad civil mexicana, aunque estuvieran deseosas de ocupar todos los asientos. En contraste, la particularidad es que los otros actores sociales concentran agendas plurales difíciles de asir y encasillar, aunque con capacidades de influencia relevantes, e igualmente constituidos de diferentes maneras y con diferentes interacciones con las esferas de la política y la economía, me centraré en estos actores en las dos secciones siguientes en resonancia con los planteamientos realizados por el gobierno en turno.

3. INTERMEDIACIÓN DEL BIENESTAR ¿HACIA LA “FIFIZACIÓN” DE LAS OSC?

El 14 de febrero de 2019 rondaba una circular presidencial en las oficinas de gobierno ordenando la cancelación del presupuesto que se asigna a las organizaciones de la sociedad civil por medio de programas de carácter social. El argumento sostén de esta decisión fue que los recursos gubernamentales no llegaban directamente a los beneficiarios de los programas. La “intermediación”, dada la lógica de triangulación de recursos económicos del Estado a la sociedad y la corrupción como consecuencia, es una constante en el discurso de AMLO desde su toma de posesión. En los “100 compromisos” ya se señalaba: “Los apoyos que otorgue el gobierno al pueblo se entregarán de manera directa, sin intermediarios, para evitar ‘moches’, corrupción y manipulación política” (El Universal, 1 de diciembre de 2018). Mientras que en el Segundo Informe Trimestral se celebraba el avance de tal compromiso. La “intermediación” que suponen las actividades de las OSC al manejar recursos públicos ha sido sustituida -parcialmente- por las transferencias monetarias directas, este es un tema a debate en la lógica de la sociedad civil organizada y el bienestar.

Las transferencias monetarias en sustitución de los apoyos para las actividades de las OSC suponen tres simplificaciones críticas: (1) la complejidad de los problemas sociales se resume en una solución de carácter monetario-material desconociendo el tratamiento diversificado que ofrecen las OSC; (2) las familias, y en todo caso el individuo, pueden hacerse cargo de los problemas sociales que enfrentan siempre que tengan los recursos económicos para hacerlo, y (3) las actividades de las OSC entran en una lógica de competencia con el quehacer estatal, en términos de eficacia y legitimidad.

La simplificación de lo material rápidamente contrasta con aquellos problemas sociales que tienen que ver con las diferentes formas

de exclusión que operan en detrimento del reconocimiento de ciudadanía y por ende de derechos. Más aún, los lacerantes efectos de la violencia –como un padecimiento contemporáneo de nuestra sociedad- tampoco son atendibles por medio de la transferencia de recursos. Por ejemplo, las OSC que mantienen los refugios para mujeres que sufren violencia doméstica, cuyas medidas además de separar a la víctima de su victimario están acompañadas de apoyo psicológico, no podrían suplantarse mediante el ofrecimiento de una suma monetaria a las mujeres agredidas. La perversión de la política conduciría a incrementar el ingreso del victimario, y en todo caso a no resolver el problema.

Unos de los atributos de las OSC es su capacidad para traducir los recursos, que no sólo tienden a ser materiales sino también de capital social y cultural, en estrategias de bienestar concretas. Asociaciones ofreciendo apoyo psicológico, realizando actividades culturales, estableciendo lazos comunitarios, identificando la especificidad de los problemas de pobreza, desnutrición, educación, así como de violencia en sectores, poblaciones y localidades concretas.

En la década de los años noventa, Esping-Andersen (1993) señalaba claramente que ante la crisis del Estado de bienestar la solución de los temas en relación con la procuración de ciertos servicios y bienes como el cuidado de los infantes, las personas de la tercera edad, la atención a ciertas enfermedades tendría que caer en manos de las asociaciones voluntarias, las familias, o el mercado. Independientemente de que el neoliberalismo haya sido “abolido” por el presidente (véase Milenio, 17 de marzo de 2019), y que el bienestar social sea el eje del proyecto nacional, las transferencias monetarias propuestas por AMLO, paradójicamente, hacen eco con la solución neoliberal y/o con la declaratoria de una crisis del Estado benefactor.

Las transferencias monetarias ponen la mirada, en primer lugar, en la alternativa que representan las familias, partiendo del supuesto que los problemas sociales aminoraran, mientras que el ingreso

familiar aumente. Cuando los problemas sociales se articulan a la solución por parte del individuo o la familia algunas temáticas se resuelve parcialmente ya existe una curva donde tal involucramiento no es suficiente. Las familias al provenir de la esfera de lo privado reproducen un conjunto de violencias y disfuncionalidades (Alexander 2006) que requieren ser sorteadas de otra manera. En segundo lugar, por medio del aumento en el ingreso los individuos decidirán en donde invertirán para resolver su problema –si es que lo priorizan–, en ese caso tendrán que buscar en el mercado la solución. Evidentemente, el mercado difícilmente se hace cargo de los sectores marginados o con escasos ingresos monetarios si a cambio no recibe una serie de estímulos fiscales. Algo que resulta contrastante con la lógica fiscal y la austeridad que propone la presidencia.

Hasta el momento las OSC no han formado parte del discurso para coadyuvar a la solución de los problemas articulados con el bienestar. Al contrario, al ser definidas como “intermediarias” se sostiene que los recursos que deberían llegar a los individuos son utilizados por estas asociaciones con fines que pueden ser desde políticos hasta económicos, en donde el clientelismo, la subordinación, la estafa, y la corrupción imperan.

Hace dos décadas, Dirk Messner (1999) y Norberto Lechner (1992) señalaban que la complejidad de las sociedades modernas ponía en tela de juicio los alcances y capacidades de los estados, ya fueran estos de carácter liberal o social. Por una parte, la política universal del Estado benefactor impide atender las particularidades de los problemas sociales regionales y comunitarios, de sectores y colectividades específicas, así como la vertiginosidad de las causas y consecuencias de los problemas. Por otra parte, la reducción del gasto público en el modelo liberal, y su atención en la resolución de los temas prioritarios focalizados conduce a la desatención de una infinidad de temas dejando en manos la atención de quien pueda y quiera resolverlos, con un claro guiño al mercado.

Las OSC se caracterizan por proveer el bienestar, enfocadas en atender las preocupaciones materiales, simbólicas y psicológicas locales y comunitarias. Las OSC atienden las especificidades donde los “grandes brazos estatales” no llegan, en los intersticios sociales que la configuración demográfica, la extensión territorial, y la pluralidad representan. Las acciones de las OSC tienen la ventaja de desarrollarse de manera más rápida que las acciones del Estado, se encuentran en la mayoría de los casos basadas en conocimiento experto, y ofrecen soluciones concretas a los problemas y necesidades sociales.

La “intermediación” de las OSC supone además de perversión en el manejo de los recursos, competencia en las actividades con el Estado en términos de eficacia y legitimidad. Una característica central de la sociedad civil es su “autocontención”, esto es que sus acciones no se concretan en tomar el poder, sino en su papel democratizador. Las OSC en este caso, como está demostrado, generan en realidad apoyos, colaboración ante los problemas concretos y específicos, pero también contrapesos y vigilancia a las acciones gubernamentales, así como iniciativas de políticas y leyes para grupos marginados. El papel dinamizador de la política en relación con la sociedad no puede ser entendida sin la sociedad civil, en donde las OSC forman parte clave de esta, representan su rostro organizado.

La declaratoria de cancelación de los recursos por parte del Estado destinados a las OSC por el momento ha conducido al estancamiento de los programas y actividades de las asociaciones. Las alternativas que se presentan para estos actores sociales consisten en demandar al Estado restablecer los financiamientos, buscar los recursos de corte estatal y local, seguir la vía de los financiamientos internacionales -rutas seguramente ya exploradas por muchas de las asociaciones-, y/o renovar las alianzas con el mercado. Las alianzas con el sector empresarial requieren estar sujetas a la garantía de la autonomía de las OSC con la finalidad de evitar que el diagnóstico de la 4T se convierta en pronóstico: la reproducción de una sociedad civil *fifí*, o la recolonización del mercado.

4. LA AGENDA DE LA 4T ¿LA AGENDA DE LOS MOVIMIENTOS?

En el evento oficial de conmemoración del día Internacional de la Mujer, celebrado el 8 de marzo de 2019, en presencia de asociaciones y activistas del movimiento de mujeres, AMLO conminó a los movimientos sociales a sumarse a la agenda gubernamental y al proyecto nacional dado que el régimen autoritario-neoliberal había llegado a su fin. El discurso supone la representación de los intereses de los movimientos sociales por parte de su gobierno, mientras que plantea que la unificación del interés por un proyecto nacional supone desestimar agendas específicas¹⁷. En el Segundo Informe Trimestral se apunta que el movimiento social que condujo a la llegada a la presidencia de AMLO va más allá de tomar el poder, conlleva un cambio social en el sistema de cosas de la política y el bienestar, en un lente sumamente ampliado se plantea consistente con el objetivo de los movimientos sociales.

Nuestro movimiento ha trascendido porque surge de ideales y principios, se rige por ellos y no limita su propósito a un simple cambio de gobierno, sino que tiene como objetivo superar para siempre el régimen corrupto y despiadado que prevalecía. Se trata de un desafío mayor, pero de algo verdaderamente fecundo, de construir una patria nueva, más justa, próspera, democrática, libre, pacífica, fraterna y soberana (AMLO, 1 de julio de 2019).

El carácter de legitimidad y resonancia que realiza AMLO de su proyecto con los movimientos sociales parte del contexto histórico que circunda su arribo a la presidencia. En la década los setenta surgieron un conjunto de movimientos sociales con diferentes agendas

17 Durante la escritura de este capítulo, AMLO visitó los territorios zapatistas y, en la misma lógica que aquí se expone, conminó al Ejército Zapatista a unirse como “hermanos” por la causa nacional. Esta vez la estrategia fue el uso de una fotografía de 1994 en donde varios líderes de izquierda, el mismo AMLO incluido, posaban abrazados del otrora Subcomandante Marcos (véase La Jornada, 6 de julio de 2019).

específicas que encontraban en el cambio de régimen político alternativas de solución a sus demandas, desde movimientos sindicales, populares, homosexuales, de mujeres conformaron alianzas que perduraron por medio del contacto entre activistas, algunos de ellos convertidos posteriormente en políticos. La llegada al poder de un partido de izquierda ha sido leída como el triunfo de esa lucha continúa de movimientos sociales que sitúan su referencia en la movilización estudiantil de 1968.

Por otro lado, la asunción de AMLO al poder se basó en una lucha continua de varios años apoyada por diferentes grupos sociales que se aliaron a su causa. Frente a la elección de 2006 y la declaratoria de que los resultados no le favorecerían, AMLO decidió establecer estrategias de movilización social tomando como adversario a la “mafia en el poder”, lo que se traducía discursivamente en el cambio de régimen político. Desde entonces, y después de su desprendimiento del Partido de la Revolución Democrática, AMLO decidió fundar el partido político Movimiento Regeneración Nacional al que se sumaron diferentes actores críticos del régimen, desde intelectuales hasta colectivos populares y juveniles. El partido político creció rápidamente en preferencias electorales ante los desaciertos gubernamentales, la falta de confianza, y el ofrecimiento de un cambio político y social.

El aval argumentativo de AMLO para presentarse como vocero, representante y promotor de las luchas sociales tiene esta base de hechos y acontecimientos sociales señalados, en otro contexto la expresión de cualquier político perteneciente a los partidos tradicionales intentando conminar a los movimientos sociales a sumarse a la causa gubernamental sería una total desfachatez ¿Pero es esto posible, efectivo y deseable en términos reales de sociedad civil?

En la expresión utilizada por el ejecutivo que caracteriza a la sociedad civil de fifí, los movimientos sociales no formarían parte de esa sociedad civil sino del proyecto nacional de cambio, del “pueblo”, los movimientos se presentan como potenciales aliados de la 4T. Los

movimientos sociales, sin embargo, son colocados por AMLO en una paradoja, por un lado, forman parte del “pueblo bueno” –hasta que no demuestren lo contrario–, por el otro, al ser promotores de temas concretos añaden agendas no prioritarias para el gobierno, poco relevantes para el gran proyecto de la 4T, corren el riesgo de obstruir el proyecto, y hasta ser sus opositoras. Una interpretación de sociedad civil desde la perspectiva de clases sociales aunado a una base polarizante conduce a la fragmentación y supone a los actores sociales como aliados o enemigos.

La sociedad civil mexicana, en su vertiente de movimientos sociales muestra una pluralidad de actores modernos persiguiendo no solo fines materiales, sino también no materiales, subjetivos, simbólicos. Por ejemplo, el movimiento zapatista a paso de caracol –una temporalidad disonante con la modernidad–, la movilización de víctimas, los derechos humanos, los colectivos en apoyo a los migrantes desde los religiosos hasta los seculares, los movimientos ambientalistas, entre otros tantos.

Es de reconocerse que México no posee una densidad asociativa per cápita como la tienen otros países latinoamericanos; sin embargo, sus movimientos sociales han dado importantes lecciones subcontinentales. El movimiento de mujeres con el reclamo internacional de justicia ante la violencia en la frontera norte; la concreción de la interrupción legal del embarazo en la Ciudad de México; el Movimiento LGBT mexicano formando parte de la denominada “Revolución de los derechos sexuales” en American Latina. El movimiento zapatista mostrando sus posiciones contrastantes con los planes gubernamentales para la región del sureste, aunque ya sin contar con la increíble fuerza de un movimiento global por la diversidad cultural como lo tuvo en la víspera de este siglo. Es evidente que la vitalidad de estos movimientos sociales, mediante agendas posmateriales, y los derechos que se demandan bajo el cobijo de la diversidad y las minorías forma parte de la autodefinition de la sociedad civil mexicana.

En términos prácticos, la declaración de AMLO realizada el 8 de marzo frente al movimiento de mujeres fue desafortunada para estimular la articulación de los movimientos con el proyecto de la 4T¹⁸. Más aún, en esos mismos días cuando la marcha de las mujeres retomaba el tema del derecho a la interrupción legal del embarazo, y en el Senado se daba una discusión pública espontánea en la bancada de Morena acerca del posicionamiento en contra y a favor, a pregunta expresa de la prensa sobre su posicionamiento ante el tema, AMLO dijo que no buscaba atender temas polarizantes y que en esta ocasión lo dejarán no expresar una opinión o posición, “soy dueño de mi silencio”¹⁹ (El Financiero, 12 de marzo de 2019).

Desde el terreno conceptual de la sociedad civil los movimientos sociales son la *prima facie* de su dinamicidad. Sin los movimientos sociales las asociaciones por sí solas difícilmente podrían garantizar su autodefinición, evitar la colonización de las otras esferas, y garantizar su diferenciación. En este sentido, más allá del contexto histórico que tiene la llegada de un personaje de izquierda aliado de ciertos movimientos sociales al poder, como lo es Andrés Manuel, la misma diferenciación que ofrece la esfera de la política hace imposible la representatividad de las demandas por el cambio social, que persigue la pluralidad de los movimientos. Más aún estos pueden ser la piedra de toque de la popularidad y legitimidad del presidente, los “silencios” y la “no polarización” de los temas buscan evitar este escenario.

18 Hasta la entrega de este capítulo 12 de julio, el EZLN no había ofrecido respuesta alguna al llamado de hermandad y solidaridad de AMLO. Los zapatistas se oponen al tren maya, y la aproximación del presidente tiene la intención de aminorar esa tensión.

19 En ocasiones anteriores, durante y antes de la campaña presidencial, AMLO había planteado la idea de realizar una consulta popular en relación con el aborto, esta misma posición había tomado en torno al matrimonio igualitario ante el cual hasta el momento no se ha posicionado a pesar del reclamo del movimiento LGBT.

El papel de los movimientos sociales no consiste en su articulación con el gobierno o el Estado, cuando las causas que promueve el gobierno hagan resonancia con los fines concretos y específicos de cambio social de los movimientos sociales potencialmente decidirán o no apoyar las agendas²⁰. Esto ha de operar de tal modo en principio porque los movimientos sociales suelen poseer un carácter de autonomía mayor que otras representaciones en la sociedad civil.

COMENTARIOS FINALES

La dicotomía sociedad civil *fifí* vs pueblo bueno opera discursivamente para acentuar la geografía sociopolítica de lo que es y debiera ser la sociedad civil mexicana desde el proyecto de la 4T. Sin embargo, ni el rechazo discursivo de una categoría: *fifí*, ni la pulverización de otra exaltada: pueblo bueno, corresponderían con una sociedad civil moderna y diferenciada. En este tenor, discursivamente, pluralismo y universalismo son desatendidos por el principal promotor de la 4T.

En términos del proyecto de la 4T el escenario deseable sería que los actores sociales comulgarán con este; sin embargo, la pluralidad de los actores y sus intereses escapan a la necesidad de control, y no pueden ser desestimados a partir de discursos. En contraste con lo mencionado, en los hechos, se ha tenido que reconocer la articulación con diferentes actores, entre estos se encuentran las asociaciones gremiales empresariales y para sorpresa de muchos, las religiosas.

En torno a las asociaciones religiosas se identifica un coqueteo cada vez más cercano con Confraternice (asociación de evangélicos) en la búsqueda de mecanismos para otorgarle espacios en medios de comunicación. Este tipo de asociaciones legalmente, bajo el argumento de laicidad, tienen prohibido el acceso a estos espacios propiedad del

20 Al menos así ha sido planteado por las teorías de los movimientos sociales como la “mediación política” (Amenta, Chiarello y Su, 2010) y “el enmarcamiento” (Benford y Snow, 1986).

Estado²¹. Además, AMLO se reunió con las diferentes iglesias del país para pedir su colaboración para elaborar el Plan Nacional de Desarrollo (Jiménez y Hernández, 20 de junio de 2019), en contraste evidente con los foros que en otros sexenios se realizaban en donde estaban presentes toda una gama de diferentes OSC²². Igualmente, AMLO ha invitado a las iglesias para elaborar la “Constitución Moral”, y esta generando un enlace con estas para hacer frente a la violencia en todo el país. En todos estos casos, se han dejado de lado a la multiplicidad de actores sociales implicados e interesados en ser partícipes de estas temáticas privilegiando a las asociaciones religiosas.

En relación con los movimientos sociales y sus asociaciones el gobierno tiene contacto en primera línea a las asociaciones de víctimas del crimen organizados (familiares, amigos y cercanos) por medio de la Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración. Por otro lado, el evento presidencial frente a un sector del movimiento de mujeres no se entendería sin la fuerza, consistencia y relevancia que este movimiento representa, a pesar de que AMLO no se posicione sobre un tema álgido para el movimiento. Más aún, las asociaciones sindicales de la educación como el SNTE y la CNTE son tratadas con cierto margen de respeto y respaldo, mientras que fueron aliadas durante la campaña presidencial de AMLO.

¿Qué caracteriza a estos actores que están por fuera del discurso pero que en los hechos son reconocidos en la lógica relación sociedad-Estado? Estos son actores que comulgan con los intereses del proyecto transformador dado que pueden ser beneficiarios del

21 En contraste el resto de las asociaciones civiles puede ser partícipe de los medios de comunicación, sin embargo, estas no son consideradas en el proyecto o priorizadas para tales fines como sí lo son las asociaciones religiosas, como ya paso en Yucatán (véase Reporte Índigo, 19 de junio de 2019).

22 Cabe destacar que estas reuniones o foros con las OSC para la elaboración del Plan fueron en todo momento criticadas por su carácter de simulación. Es contrastante, sin embargo, que ese llamado no se haya hecho por el gobierno de AMLO, sintomático de la relación expuesta y analizada en este capítulo.

mismo, pero principalmente aquellos que se caracterizan por su autonomía. Paradójicamente el sector más representativo de la sociedad civil *fifi*, las organizaciones empresariales, hasta el momento forma parte de este agregado cumpliendo con estos dos supuestos.

La creación de un nuevo pacto social en la relación sociedad-Estado tiene como telón de fondo cuatro consecuencias: (1) la recolonización de la sociedad civil por parte del Estado en un arreglo cuasi-corporativo por una parte; (2) ciudadanos disgregados al promover la democracia directa en contraste con el asociativismo; (3) un potencial efecto no intencionado al cortar el gasto para las OSC como es la recolonización de la sociedad civil por parte del mercado, y (4) readecuación de los actores sociales para la promoción del bienestar donde las OSC se encuentran en el peldaño más bajo. Estos procesos encontrarán tensiones desde la misma sociedad civil mexicana en los años venideros. Una sociedad civil que aunque joven se reconoce por actores sociales relevantes que disputan y disputarán al Estado y al mercado.

En todo caso, el papel de la sociedad civil mexicana frente a la 4T consistirá en su autoconstitución y en la disputa por el mantenimiento de su diferenciación. En breve, esto es la exigencia por el mantenimiento de los recursos públicos para las OSC, en el quehacer de los movimientos sociales en sus agendas articuladas con la justicia, y en la reinvencción de nuevas formas de interacción con el Estado en un reconocimiento mutuo. Un elemento clave, aquí demostrado será el mantenimiento de la autonomía por parte de los actores sociales que permita darle vigencia y revitalizarla.

BIBLIOGRAFÍA

Alexander, Jeffrey (1999), “Ciudadano y enemigo como clasificación simbólica: Sobre el discurso polarizador de la sociedad civil”, en *Sociología Cultural*, España: Antropos.

Alexander, Jeffrey (2006), *The Civil Sphere*, Estados Unidos: Oxford University Press.

Amenta, E., Caren, N., Chiarello, E., & Su, Y. (2010). The Political Consequences of Social Movements. *Annual Review of Sociology*, 36, 287-307.

Andrés Manuel López Obrador (13 de febrero 2019) “Conferencia de prensa de AMLO del 13 de febrero”. NotimexTV, Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=wAY1iXJ7EQ> (consultado 07-06-2019).

Andrés Manuel López Obrador (19 de febrero de 2019), “Conferencia de AMLO del 19 de febrero”. NotimexTV, Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=TVO8mBMsFtg>

Andrés Manuel López Obrador (2 de julio de 2019), “Discurso del presidente Andrés Manuel López Obrador en su segundo informe trimestral”. En Sitio Oficial de AMLO. Disponible en: <https://lopezobrador.org.mx/2019/07/01/discurso-de-andres-manuel-lopez-obrador-presidente-constitucional-de-los-estados-unidos-mexicanos-en-s%E2%80%A6> (consultado 2 de julio de 2019).

Cohen, Jean y Andrew Arato (1999), *Sociedad Civil y teoría política*, México: FCE.

El Financiero (12 de marzo de 2019), “AMLO se abstiene (de nuevo) de opinar sobre el aborto: soy dueño de mi silencio, afirma”, Disponible en: <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/amlo-se-abstiene-de-nuevo-de-opinar-sobre-el-aborto-soy-dueno-de-mi-silencio-afirma>

El Universal (01 de diciembre de 2018). “Estos son los 100 compromisos que AMLO dijo en el Zócalo”. Disponible en: <https://www.eluniversal.com>

com.mx/nacion/politica/estos-son-los-100-compromisos-que-amlo-dijo-en-el-zocalo (consultado 17 de junio de 2019).

Esping-Andersen, Gosta (1993), *Los tres mundos del estado del bienestar*, Valencia, España: Edicions Alfons el Magnanim.

Gramsci, Antonio (1979) *Cuadernos Políticos*, número 21, julio-septiembre de 1979, México, D.F.: Editorial Era.

Habermas, Jünger (2000). *Conciencia moral y acción comunicativa*. Barcelona: Ed. Península.

Jiménez Cáliz, Maru y Luis Guillermo Hernández (20 de junio de 2019) “Gobierno de AMLO abre las puertas a iglesias: las utilizará para impulsar objetivos de la #4T (Reportaje Especial)” *Aristegui Noticias*. Disponible en: <https://aristeguinoicias.com/1806/mexico/gobierno-de-amlo-utilizara-iglesias-para-impulsar-objetivos-de-la-4t/>

La Jornada (6 de julio de 2019), “Llama AMLO a zapatistas a unirse “como hermanos”. Disponible en: <https://www.jornada.com.mx/ultimas/2019/07/06/llama-amlo-a-zapatistas-a-unirse-201ccomo-hermanos201d-4672.html>

Lechner, Norbert (1992), “El debate sobre Estado y mercado”, *Estudios Públicos*, núm. 47, pp. 235-247.

Messner, Dirk (1999), “Del estado céntrico a la sociedad de redes. Nuevas exigencias a la coordinación social”, en Norberto Lechner, Rene Millán y Francisco Valdés (coords.), *Reforma de Estado y coordinación social*, México: IIS-UNAM/Plaza y Valdés, pp. 77-121.

Milenio (17 de marzo de 2019), “AMLO declara abolición del modelo neoliberal”. Disponible en: <https://www.milenio.com/politica/amlo-declara-abolicion-del-modelo-neoliberal>

Olvera, Alberto (2003), “Las tendencias generales del desarrollo de la sociedad civil en México”, en *Sociedad Civil, esfera pública y democratización en América Latina*: México. México: Universidad Veracruzana-FCE.

Presidencia de la República (30 de abril de 2019), *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*. Disponible en: <https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2019/05/PLAN-NACIONAL-DE-DESARROLLO-2019-2024.pdf> (consultado 5 de mayo de 2019).

Putnam, Robert (1993), *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.

Reporte Índigo (19 de junio de 2019), “IFT otorgó una concesión de radio y televisión” Disponible en: <https://www.reporteindigo.com/reporte/ift-otorgo-concesion-de-radio-y-tv-a-grupo-religioso/>

Samara Fernández, y Juan Ramón Moreno (25 de febrero de 2019) “El sesgo discursivo de AMLO hacia la sociedad civil”, en Animal Político. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/lecciones-de-las-elecciones/el-sesgo-discursivo-de-amlo-hacia-la-sociedad-civil/>

Snow, David A., E. Burke Rochford Jr., Steven K. Worden, y Robert D. Benford (1986), Frame Alignment Processes, Micromobilization, and Movement Participation. *American Sociological Review*, 51 (4): 464-81.

Toqueville, Alexis de (1973), *La democracia en América*, México: FCE.

Vargas, Monserrat. (04 de abril de 2018) ¿Qué significa ser “fifi”? *Publimetro*. Disponible en: <https://www.publimetro.com.mx/mx/nacional/2018/11/22/que-significa-ser-fifi.html>

Warren, Mark (2001), *Democracy and Association*, Princeton: Princeton University Press.

**CAMBIO DE PARADIGMA Y RESTRUCTURACIÓN
INSTITUCIONAL DE LA POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO.
LOS DESAFÍOS EN EL VÍNCULO
CON LAS ENTIDADES FEDERATIVAS**



*David Martínez Mendizábal*²³

*Mario Iván Patiño Rodríguez-Malpica*²⁴

INTRODUCCIÓN

El nuevo gobierno que tenemos en México prácticamente desde el 2 de julio del 2018, ha estado acompañado de procesos muy relevantes que hacen pensar en un cambio de paradigma de bienestar social, que a su vez produce un necesario reacomodo institucional imposible de analizar en toda su amplitud, dada la incertidumbre de las cambiantes relaciones políticas, pero que expresan ya, en este año y medio que corre, una disputa de proyectos y de modos distintos de organización institucional.

En este artículo se analiza el cambio de paradigma de bienestar social, el proceso de reestructuración institucional y las relaciones intergubernamentales entre el nuevo gobierno y las formas organizativas existentes en las entidades federativas (estadales).

Hace más de una década las distintas evaluaciones del Consejo de Evaluación de la Política del Desarrollo Social (Coneval) y de la

23 Doctor en Estudios Científico Sociales. SNI 1. Profesor-Investigador . Universidad Iberoamericana León.

24 Doctorante en Ciencias Sociales, Complejidad e Interdisciplinariedad. Profesor-Investigador. Universidad Iberoamericana León.

sociedad civil, expresan la falta de coordinación institucional en el campo del bienestar social, el choque de paradigmas y la multiplicación desordenada de programas. El campo complejo de la política social nacional aparece entonces, como una gran miscelánea de paradigmas, instituciones, repertorios intelectuales de grupos en el poder, problemáticas y expresiones programáticas que alberga, también, algunas acciones de escala estadual que han generado procesos innovadores y creativos.

De cara a este amplio campo de análisis el artículo tiene tres partes: la primera en donde se abordan algunos elementos conceptuales del significado de las relaciones intergubernamentales en el marco de la transformación institucional, una segunda aborda algunos aspectos de la institucionalización del desarrollo social en las entidades federativas con base en las evaluaciones realizadas por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política del Desarrollo Social, y la última que propone los rasgos generales de la propuesta de paradigma de bienestar y de política social del nuevo gobierno. La conclusión apunta hacia la necesidad de reconstruir una relación verdaderamente federalista que haga frente, con nuevas ideas y propuestas, a la grave situación de los derechos sociales en México.

1. SOBRE INSTITUCIONES Y LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES: BREVE APROXIMACIÓN CONCEPTUAL SOBRE SU RELEVANCIA

El enfoque neo institucional propone que las instituciones facilitan la toma de decisiones a los individuos, desmarcándose del enfoque de la elección racional, en donde se supondría que los individuos cuentan, no solo con la información necesaria, sino con las posibilidades de cómputo para optar por la mejor decisión, en contraste, este enfoque considera que las instituciones, como sistemas de creencias, orientan las decisiones de los integrantes de una sociedad en un contexto específico.

Moreno (1993) considera que, en el estudio de las instituciones, hay tres enfoques con valor paradigmático, el modelo racional, el incrementalista y el denominado “mezcla de distintos tipos de exploración”. En el primero, la toma de decisiones toma en cuenta información completa, con certidumbre total y una capacidad para asociar cada alternativa con los beneficios relacionados “como un conjunto de valores y propósitos claros y consistentemente jerarquizados para discriminar entre todas las opciones”. (Moreno, 1993: 11-12). En el segundo, se presupone que no se cuenta con la información suficiente, hay incertidumbre ni con una capacidad ilimitada de cómputo; propone un acercamiento, por ensayo y error a “soluciones satisfactorias” y menciona, además “su filiación no individualista, sino plural, de carácter elitista o democrático liberal” (Moreno, 1993: 12). En el tercero, se comparten las críticas al modelo racional y se incluyen algunas al modelo incrementalista, que asocian la toma de decisiones a los grupos con mayor poder y organización, utiliza a conveniencia las proposiciones y tesis de los otros dos modelos, no propone otros postulados y “alerta sobre los efectos y visiones apriorísticas de las decisiones, así como las distintas capacidades de los decisores” (Moreno, 1993, p. 12).

Las distintas disciplinas involucradas, a decir del autor, contribuyen a “caracterizar a la política pública no como una mera operación intelectual, sino también como un juego de actores, con poder e intereses diversos, que se agrupan y cumplen papeles distintivos (elitización), e intervienen en órdenes organizacional y jurídicamente conformados” (Moreno, 1993, p. 13).

Chavance (2018), desde el enfoque de la economía institucional analiza los trabajos de North, quien propone una definición de instituciones, entendidas como las “restricciones establecidas por los hombres y que estructuran sus interacciones. Éstas incluyen restricciones formales (como reglas, leyes, constituciones, etc.), restricciones informales (como normas de comportamiento, convenciones,

códigos autoimpuestos), (Chavance, 2018, p. 85); y recupera dos ideas clave, una en torno a que las ideologías y las instituciones pueden ser consideradas “modelos mentales compartidos” (Chavance, 2018, p. 86); y otra en la que afirma que las “instituciones no son necesariamente creadas con miras a ser socialmente eficaces, más bien son creadas - al menos las reglas formales- con la finalidad de servir a los intereses de quienes detentan el poder de negociación al momento de crear nuevas reglas” (Chavance, 2018, p. 87).

Al profundizar en el planteamiento de North, retoma a su vez la distinción entre instituciones y organizaciones, entendiendo a las primeras como las reglas del juego y a las segundas como los jugadores. (Chavance, 2018, p. 88). Afirma que para el mismo North, el marco institucional condiciona el tipo de organizaciones que serán creadas, así como su evolución, y a su vez, las organizaciones serán la fuente de cambio institucional, en función de las “oportunidades creadas por la matriz institucional” (Chavance, 2018. P. 89), es decir, las organizaciones no solo van a evolucionar en ese marco sino también van a buscar su modificación. (Chavance, 2018, p. 91).

Arellano (2010), por su parte, expresa que la toma de decisiones no sólo responde a procesos estratégicos sino también da cuenta de los modelos de pensamiento e intencionalidad de los actores. El autor critica la idea que concibe que las decisiones se toman en lo que él llama “el juego formal, en las estructuras y jerarquías (Arellano, 2010, p. 76), y sostiene que, en realidad, se toman en arenas con alto grado de incertidumbre, a través de intercambios entre actores, con fuerzas y expectativas diferenciadas, que permiten llegar a acuerdos y rumbos de acción.

Ostrom (2010) propone utilizar una unidad conceptual denominada arena de acción que incluye una situación en específico y a los actores involucrados. Esta unidad conceptual, incluye a su vez tres grupos de variables: las reglas usadas por los participantes para ordenar las relaciones, los atributos de los estados del mundo sobre los

que se actúa en estas arenas y la estructura de la comunidad dentro de la cual se ubica una arena particular. Para la autora el término acción hace referencia a los comportamientos humanos a los cuales el individuo les atribuye un significado subjetivo e instrumental, y por reglas hace referencia a los entendimientos compartidos entre los involucrados, referidos a las prescripciones que se deben cumplir sobre determinadas acciones o estados del mundo, es decir las reglas son:

el resultado de esfuerzos implícitos o explícitos para lograr un orden y previsibilidad entre los seres humanos, creando clases de personas (posiciones) a quienes luego se les requiere, permite o prohíbe realizar clases de acciones en relación con los estados del mundo requeridos, permitidos o prohibidos. (p. 39).

Para Schuster y Morales (2015) con Schmidt (2010), desde la corriente neo institucionalista, denominada discursiva, entiende las instituciones como estructuras que, simultáneamente, constriñen y permiten construcciones de significado que posibilitan a los actores comunicar críticamente ideas sobre dichas instituciones para cambiarlas o mantenerlas (Schuster y Morales, 2015, pp. 53-54). La autora de referencia, identifica dos dimensiones de ideas y discurso: una sustantiva y una interactiva; la primera puede ser categorizada en políticas públicas, ideas programáticas e ideas filosóficas, (Schuster y Morales, 2015, p. 54); mismas que clasifican en torno a su nivel o profundidad; las ideas filosóficas están en el nivel más profundo y están relacionadas con las cosmovisiones e ideologías, las ideas programáticas se encuentran en un nivel intermedio y están relacionadas con los objetivos de política pública y las ideas de política pública están en el nivel más inmediato y, para los autores, con la autora de referencia, se asocian con las normas y valores presentes en el discurso político. La dimensión interactiva permite clasificar el discurso en coordinador y comunicativo, desarrollados en la esfera coordinadora y en la esfera comunicativa de las políticas públicas, respectivamente.

Para Mizrahi (1994), de acuerdo con North, las instituciones de cualquier sociedad no son neutrales, representan un juego inequitativo de poder entre actores sociales y producen, por tanto, ganadores y perdedores, y es ahí donde “la ideología juega un papel legitimador de ciertas reglas del juego”, (Mizrahi, 1994, p. 387). En síntesis, para esta autora la teoría de North (...) permite identificar cuáles son las reglas del juego, quiénes son los actores, qué intereses tienen, cuáles son sus recursos, quiénes son los ganadores y los perdedores, y qué tipo de ideologías permiten la estabilidad de estas reglas. (Mizrahi, 1994p. 387).

Garcé (2015), expresa que las ideas pueden ser entendidas como creencias, valores, ideologías, paradigmas de políticas o conocimiento especializado (Garcé, 2015, p. 200). Para el mismo autor, las instituciones “configuran el modo concreto mediante el cual los actores perciben sus intereses (y los de los demás actores) y ponen a disposición de los distintos jugadores las alternativas organizacionales disponibles”. (Garcé, 2015, p. 308).

Guerrero y Vega (2015), insisten, en que el orden social y político no es ni natural ni neutral al estar construido en torno a relaciones sociales, culturales y de poder, para los autores, es muy importante señalar que, en esta lucha de poder, los órdenes se incluyen y excluyen a través del discurso, (Guerrero y Vega, 2015, p. 107). Para los autores, citando a Arancibia (2011, pp. 71-72), en el campo político, desde las prácticas discursivas, y desde la conformación de los regímenes de inclusión y exclusión, se busca incidir en los distintos procesos de las políticas públicas “permeando las prácticas sociales y modelando una visión determinada de la sociedad”. (Guerrero y Vega, 2015, p. 108).

Chang y Evans, en Evans (2007), consideran que las instituciones son patrones sistemáticos, integrados por expectativas compartidas, presupuestos no cuestionados, normas aceptadas y rutinas de interacción, que tienen fuertes efectos en la conformación de las

motivaciones y el comportamiento de grupos de actores sociales interconectados. (Evans, 2007, p, 217). Los autores consideran a las instituciones, “no sólo como facilitadoras, sino también como constitutivas de las preferencias y de las visiones del mundo de sus bases políticas”. (Evans, 2007, p. 222); al contar con una dimensión simbólica “inculcan ciertos valores, o visión del mundo, en las personas que se rigen por ellas”. (Evans, 2007, p, 224).

Otro enfoque que nos ayuda a entender los retos que plantea la coordinación institucional es el de las relaciones intergubernamentales (RIG), mismas que describen el contexto, los factores conducentes de la elaboración de políticas, las interacciones y los espacios de actuación de cada nivel de gobierno en la formulación de la política pública. Las características más importantes de este enfoque tienen que ver con las interacciones entre los actores involucrados, los métodos y procedimientos utilizados durante la interacción, las actitudes y valores que posibilitan esos rumbos de acción o no acción; los mecanismos de interrelación entre ámbitos de gobierno sean centrales o federales, estatales o municipales, con otros actores relevantes. Las relaciones intergubernamentales permiten, a su vez, asignar responsabilidades para cada nivel de gobierno, y desde ahí, perfilar las rutas para la formulación de la política pública.

Para Hernández (2006), las relaciones intergubernamentales son todos aquellos elementos que permiten que dos o más instancias de gobierno lleven a cabo acciones de coordinación, vinculación y apoyo mutuo, y permiten, analizar desde distintos ámbitos tanto su emergencia como la identificación de “los fines y factores que influyen en su formulación, así como las diferentes formas en que se hacen presentes”, (Hernández, 2006, p. 38), ya sea “por interacción, vinculación, participación, conductas interactivas, reglas o procesos; mismos que frecuentemente requieren indistintos procesos de coordinación y gestión gubernamental, que promueven la participación, cooperación o colaboración de dos o más ámbitos de gobierno”;

(Hernández, 2006, p. 38). Para la misma autora, en el proceso intervienen también elementos de negociación, relaciones interpersonales, mecanismos de comunicación, evaluación, instrumentos jurídicos y voluntad política.

Jaramillo (2010), con Agranoff (1997), subraya que la utilidad del concepto “radica en que trascienden el análisis de las estructuras legales, es decir, tienen una clara orientación no jurídica. Por ello se dice que los enfoques intergubernamentales no son jurídicos, por el contrario, en ellos se contempla una gran variedad de organizaciones, conductas y pautas”. (Jaramillo, 2010, p. 187).

Cocorda (2006), al exponer los distintos enfoques para el análisis de las relaciones intergubernamentales, considera que uno de ellos tiene que ver con la “implantación de políticas”, (Cocorda, 2006, p. 52); el autor considera a las políticas públicas “como elemento básico de las transacciones intergubernamentales”, en las que es fundamental conocer a los “actores partícipes en la ejecución de los programas, sus mecanismos de coordinación y control en contextos multiorganizacionales”, (Cocorda, 2006, p. 52), que pueden diferir en “sus subestructuras, en sus grados de cohesión interna o en la variabilidad de sus interconexiones.” (Cocorda, 2006, p. 52).

Para Wright (1997), uno de los autores referentes de este enfoque, los elementos que distinguen a las RIG son: el número y la variedad de las unidades gubernamentales, el número y la variedad de los servidores públicos involucrados, la intensidad y la regularidad de los contactos entre los servidores públicos, la importancia de las acciones y las actividades de los servidores públicos; y la preocupación por los asuntos financieros. (Wright, 1997, p. 71); y propone para el análisis, conocer todas las unidades gubernamentales participantes, las acciones y actitudes de los funcionarios, incluyendo sus comportamientos y las percepciones que tienen sobre otros participantes, las interacciones entre funcionarios, los contactos cotidianos, entre

ellos las relaciones de trabajo y la continuidad de las pautas de acción, (Wright, 1997, p. 71).

El autor propone como modelos: el modelo de autoridad coordinada, en donde los niveles de gobierno están separados por límites claros y definidos, el modelo de autoridad inclusiva, en donde el gobierno central domina jerárquicamente a los gobiernos locales y el modelo de autoridad superpuesta, en donde se puede apreciar una conducta negociada e interdependiente entre los distintos niveles de gobierno. (Wright, 1997, p. 130).

Para el tema que se aborda en este artículo, la expectativa es que tanto la federación como las entidades estatales se moverán alrededor de la autoridad negociada, pero partiendo inicialmente del paradigma inclusivo.

Espejel (2015) por su parte, menciona, tres perspectivas, la institucional, que presupone que las relaciones entre actores y el despliegue de poder influye en los resultados de la política, (Espejel, 2015, p. 24); la acción pública que “permite conocer, analizar y reconstruir el espacio de encuentros y desencuentros de la acción gubernamental y la acción social”, (Espejel, 2015, p. 46); y una que califica de menos formalista, en donde plantea que es en los distintos espacios, en donde se pueden observar formas orientadas a la resolución de problemas públicos, (Espejel, 2015, p. 47).

2. LAS INSTITUCIONES ESTADUALES, EL RETO DE LA COORDINACIÓN

Una vez que se han expuesto algunos elementos conceptuales sobre las instituciones y se ha puesto en relieve las diferentes formas de relación intergubernamental, en este acápite se apuntan distintas observaciones sobre la relevancia de considerar las instituciones estatales en el marco del vínculo con el gobierno federal.

Como parte de la reestructuración institucional que implicó la modificación de las pautas de desarrollo en México en los años ochenta, se creó la Secretaría de Desarrollo Social en 1992, cuya influencia en el andamiaje organizativo en las entidades federativas es determinante para comprender la pluralidad de ofertas programáticas en el campo del desarrollo social; aunque como se explicará más adelante, se requiere integrar con mayor énfasis el análisis de los esfuerzos locales en el ánimo de comprender de manera más holística el fenómeno de la coordinación institucional.

Fue hasta entrada la primera década del presente milenio cuando comenzó la fase más intensa de la institucionalización del desarrollo social en las entidades federativas, a raíz de la promulgación de la Ley General de Desarrollo Social en el 2004 (LGDS), con la consecuente aparición de redes intergubernamentales de distinta índole. En esta ley se establece la creación del Consejo de Evaluación de la Política del Desarrollo Social (Coneval), que como órgano público descentralizado y parte del conjunto de reglas formales e informales del proceso de institucionalización (Chavance, 2018), ha tenido un severo impacto en la conformación de instituciones locales.

Como se ha señalado en el primer acápite de este artículo, la postura de Jaramillo (2010) es correcta en el sentido de trascender el análisis de las estructuras legales para dar paso a la visibilización de una gran variedad de organizaciones, conductas y pautas que caracterizan las transformaciones institucionales y las relaciones intergubernamentales. Sin embargo, estas mismas se dan al amparo de parámetros normativos que es conveniente analizar, porque la ley, en este caso la Ley General de Desarrollo Social, y su interpretación, son también arenas conflictivas.

La LGDS vigente (DOF, 2016) se divide en cinco títulos y en todos los capítulos hay menciones sobre la competencia que tienen los gobiernos municipales y las entidades federativas, que se pueden resumir en tres grandes grupos: 1ª Son parte de un sistema nacional en el que

pueden participar, opinar y emitir juicios acerca de la política del desarrollo social; 2º Pueden hacer convenios con las instituciones federales y en especial con el Coneval para contar con información más precisa sobre la magnitud e incidencia de la pobreza multidimensional en su estado; y 3º Se obligan a establecer programas de desarrollo social que no sean divergentes de la línea establecida por el sistema del que forman parte, sin menoscabo de realizar innovaciones pertinentes de acuerdo a la relativa autonomía para la toma de decisiones, de acuerdo al pacto federal.

Es muy diverso el panorama de las instituciones sub nacionales que soportan el desarrollo social y que se responsabilizan de establecer la coordinación con la que hasta el 2018 se denominaba la Secretaría de Desarrollo Social.

Un segmento de las entidades federativas ha sido muy sensible a los lineamientos e influencia política del Coneval, con las implicaciones positivas y negativas que esto trae. En Puebla, la política social se fija más en los indicadores del Coneval que en la problemática local. En Coahuila, la ley para la prevención y combate a la pobreza extrema en el estado señala que “los ayuntamientos, en la formulación de los planes de desarrollo municipal, deberán determinar metas de corto y mediano plazo, estrategias, programas y acciones, para la prevención y combate a la pobreza extrema e incorporar los indicadores establecidos por el Inegi, Coneval, ONU y demás instituciones nacionales e internacionales de estadística y evaluación” (Periódico Oficial de Coahuila, 2013, p.2). En la Ciudad de México se tomó un camino alternativo desde las elecciones de 1997. En Guanajuato se han preocupado por abatir los índices establecidos por Coneval para la pobreza extrema, y para ello han acudido a distintas reestructuraciones institucionales que obedecen a lógicas y etapas variadas (Martínez, 2008).

A reserva de observar de manera más rigurosa el proceso de institucionalización sub nacional se pueden tipificar como progresiva, plural y dispersa porque además de los aspectos normativos, presentes

en las decisiones sobre la distribución de recursos provenientes de los fondos presupuestales y de los diferentes repertorios intelectuales que poseen los gobiernos estatales, las políticas públicas, entre ellas la social, no son sólo un ejercicio técnico- administrativo-legal sino son también espacios de lucha política donde conviven enfoques teóricos, intereses, capacidad de gestión instalada, cacicazgos regionales, compromisos de campaña, bloques y alianzas de diferente tipo: “en la construcción de los problemas de la política social suelen intervenir formulaciones científicas como la voluntad y capacidad política para imponer los asuntos en el espacio público” (Barba, 2006, p.57).

Las políticas sociales no han tenido un proceso de institucionalización consistente, entendido éste como el aseguramiento de derechos sociales por medio de dispositivos administrativo-políticos, legalmente establecidos. Se puede afirmar, que, por razones técnicas, políticas y conceptuales, en las entidades federativas, la política social es una gran miscelánea de paradigmas y de expresiones programáticas en donde coexisten, también, políticas y programas, que han generado procesos innovadores y creativos.

¿Qué sucede si en lugar de la alineación institucional de las políticas sociales estatales establecidas por el Coneval, ahora existe otro paradigma sustentado en otra imagen básica sobre el desarrollo y/o el bienestar? ¿Existen en las entidades federativas los procesos institucionales necesarios para negociar los recursos federales, ahora que se presenta un panorama políticamente más complejo para negociar?

Si esto es cierto, es decir, que las estructuras e instituciones estatales son una miscelánea muy diversa, se complica la articulación con una nueva institucionalización para el acceso a las participaciones y aportaciones federales. Y ante ello se develan tres escenarios no excluyentes: vincularse mediante una coordinación relativamente homologada de cara al ejercicio real de los derechos sociales; simular una buena relación sin estridencias, pero con luchas políticas

soterradas o definitivamente que el factor de control político prive en la relación; y que la política social sea un campo de disputa frontal.

Las dificultades sobre el establecimiento de una coordinación fluida han sido documentadas desde las primeras evaluaciones del Coneval (2008). En ellas se ha llamado la atención sobre la necesidad de fortalecer la institucionalización de la política social en los estados y recomiendan “continuar en el corto plazo con estrategias coordinadas entre dependencias y órdenes de gobierno dedicadas a reducir la pobreza multidimensional”.

En el reciente documento *40 años de estrategias de coordinación interinstitucional para la política de desarrollo en México*, el Coneval (2018) realiza un análisis de la forma en la que se ha buscado la toma de decisiones conjunta y la articulación de acciones de política social entre instituciones y escalas de gobierno. Este concepto de coordinación aparentemente inocuo y aséptico ha tenido poca relevancia en el estudio de las políticas sociales, pero es precisamente el tipo de relación problemática que ha sido fundamental para obtener un análisis complejo del proceso de institucionalización en las entidades federativas.

Y sigue diciendo el Coneval: “aunque relativamente reciente el estudio de la coordinación ha ido tomando relevancia en los análisis de política pública, enfocándose en sus características, atributos y componentes, los elementos que la integran y sus efectos en la implementación de políticas públicas” (2018, p.12).

Derivado del análisis a las seis estrategias mencionadas, se detectaron siete problemas de cara a la operación de un modelo de coordinación eficiente:

1. No todas las estrategias de coordinación han tenido un modelo explícito sobre la forma en que la coordinación lograría modificar el problema a atender.
2. Algunas estrategias han definido a los participantes en los espacios de decisión a partir de las contribuciones

específicas que se esperan de ellos; otras han convocado a más participantes con la expectativa de que su colaboración ayude al logro del objetivo. 3. No se ha definido la forma en la que será incorporada la información generada en los espacios de participación de actores no públicos. 4. La mayoría de las estrategias de coordinación han buscado focalizar sus acciones hacia ciertas áreas o población, sin contar con la información necesaria para hacerlo. 5. Para una efectiva coordinación, se requiere información sobre la contribución de cada una de las partes hacia un objetivo más amplio. Sin embargo, la mayoría de las estrategias analizadas no contó con un sistema de información que permitiera un monitoreo efectivo de la contribución de cada una de las partes. 6. La coordinación requiere esfuerzos deliberados de las partes involucradas y, por tanto, es costosa. 7. Los gobiernos estatales han respondido de forma distinta a la fragmentación de la política social y a las estrategias de coordinación.

La misma Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) en sus lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), publicado en el DOF (2017), señaló que:

a) Un trabajo más fino para delimitar la responsabilidad de las entidades federativas obligaría a encontrar mejores mecanismos organizativos que los actuales para afrontar los retos que plantea la nueva coyuntura: “encontrar sinergias y evitar duplicidades entre programas federales, entre éstos y los estatales, y de ambos con los locales (2017, p. 200) y:

b) Asimismo, se recomienda que la planeación de la política de desarrollo social vaya más allá de contar con un conjunto de programas sociales aislados a nivel federal, estatal y municipal y que existan más objetivos comunes basados en el acceso a los derechos sociales, así como una mayor integración entre las políticas sociales y económicas (2017, p. 201)

c) Para evitar una mayor dispersión de programas presupuestarios y contribuir a una mejor planeación y coordinación de la política de desarrollo social, se recomienda que las instituciones de los tres órdenes de gobierno elaboren un diagnóstico que justifique la creación de nuevos programas antes de que se les otorgue presupuesto (2017, p. 201).

Las evaluaciones y recomendaciones realizadas por el Coneval y la Sedesol, evidencian la necesidad de robustecer la capacidad institucional en los gobiernos sub nacionales como una pieza fundamental en el andamiaje del bienestar social, pero de cara a la nueva articulación originada por el cambio de régimen no se debe obviar las modificaciones que se producen también en el ámbito federal, pues introduce una variable determinante a la ya complicada fórmula de la coordinación gobierno central –entidades federativas. De hecho, y en un adelanto a las conclusiones, las evaluaciones hechas por el Coneval no fueron consideradas para el diseño de la política social 2018-2024. Las razones se expondrán en el siguiente apartado.

3. CAMBIO DE PARADIGMA, INSTITUCIONALIZACIÓN Y RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES DE LA NUEVA POLÍTICA SOCIAL DEL GOBIERNO FEDERAL 2018-2024

Se ha señalado a lo largo del artículo que existe un cambio de paradigma en la política social y esto es correcto si se entiende paradigma social (Barba, 2006) como una imagen básica sobre algún objeto de las ciencias sociales que puede ser rechazada o aceptada por comunidades científicas al igual que por otros actores e instituciones; implica cierta lectura de la realidad social y de algún modo contiene los grandes cauces donde se inscriben las respuestas a esta realidad. Además, “define los parámetros para tomar decisiones o elaborar estrategias por parte de actores sociales inmiscuidos, los cuales, en función de su situación social, intereses e ideologías, pueden defender posiciones que suelen contraponerse a las de otros actores” (Barba 2006, p. 56).

Los paradigmas sirven de “modelos ideales para pensar y actuar en el marco de la política social” (Barba 2006, p. 74) y se pueden descomponer en dimensiones, mismas que originan políticas y programas.

Las primeras acciones del gobierno electo indican una modificación tanto en el paradigma de la política social como en el andamiaje organizativo que sustenta la búsqueda de bienestar social en la población mexicana. Se deberá seguir con detenimiento la congruencia entre el discurso y las acciones para poder afirmar con contundencia la validez de esta afirmación, sin embargo, hay datos suficientes para afirmar la ruptura del paradigma de bienestar y de su arquitectura institucional.

El paradigma de la política social está ligado al paradigma de bienestar, del cual, en sentido estricto, forma parte. Ligadas ambas concepciones de manera dialógica, la forma de cómo se consigue el bienestar de país determina el papel que juega la política social, su diseño, su implementación y su arquitectura.

Si se consideran algunos de los indicadores proporcionados por Barba (2006, pp.79-83), se puede observar una modificación severa del régimen de bienestar anterior al de la reconfiguración reciente, y el papel que juegan los diferentes campos en su contribución a la elevación de las condiciones de vida de la población: el carácter de las prestaciones sociales, el papel del mercado, los conceptos fundamentales, el tipo de solidaridad impulsado, las instituciones centrales, la forma de organización, la concepción de pobreza, el tipo de prestaciones, el grado de desmercantilización, los criterios de acceso a prestaciones, la incidencia, la coalición política que la impulsa, la escuela teórica, el enfoque económico y la escala de intervención.

Como se está analizando un proceso de transición inacabado, no es posible afirmar la existencia de modificaciones en todos los indicadores anteriores, sin embargo, todavía como hipótesis a comprobar, y tomada la clasificación de Barba (2006) se puede hablar de un

proceso de transición hacia un paradigma de bienestar de tendencia universalista social-demócrata que coexiste con paradigmas residual o marginal, conservador y laborista.

Para determinar con rigor los planes sobre la institucionalización de la política social del nuevo gobierno, es conveniente analizar el Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y de Estudios Legislativos sobre la Minuta Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en especial la narrativa que se hace sobre dos componentes fundamentales: la creación de la Secretaría de Bienestar, con nuevas directrices y programas, y la propuesta de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Con respecto a la primera, se sostiene que (Comisiones Unidas, 2018, p.13-14):

- a) Se modifica la nomenclatura de la Secretaría de Desarrollo Social, por la de Secretaría de Bienestar, para reflejar la vocación de ser responsable directa de generar condiciones crecientes y sostenidas de vida digna, como garantía que asiste a cada ser humano.
- b) La Secretaría de Bienestar dirige, coordina y evalúa la política integral de bienestar social, como dependencia rectora de las acciones encaminadas al desarrollo humano de los mexicanos y el combate a la pobreza.
- c) Se incrementan las facultades para participar en las políticas públicas que garanticen el pleno ejercicio de los derechos y el desarrollo de los pueblos indígenas; fomentar y apoyar a las unidades de producción familiar rural de subsistencia; coordinar las políticas de desarrollo rural para elevar el nivel de bienestar de las familias, comunidades y ejidos; coadyuvar en la instrumentación de políticas gubernamentales de fomento a la agroforestería, la economía social y el empleo en el ámbito rural y a evitar la migración de las áreas rurales. También le corresponde la promoción de la

corresponsabilidad entre las familias, el Estado y las instituciones de asistencia social y privada, para el cuidado de la niñez y de los grupos vulnerables.

Sin embargo, en su exposición de motivos el diputado iniciante, Mario Delgado argumenta de forma más amplia lo que podrían ser los cambios sustantivos en el paradigma social: el bienestar de la población es el eje de la nueva estrategia de gobierno que implica una articulación completa entre la política económica y la política social. Perpetuar las condiciones y políticas económicas que generan pobreza y hacen imposible superarla sería traicionar el mandato recibido en las urnas (Delgado, 2018). La idea central es dejar de concebir la asistencia a los pobres como centro de la política social y concentrarse en las condiciones que provocan la pobreza.

Y agrega:

Es imperiosa la necesidad de pasar de los programas sociales concebidos como paliativos para la pobreza a una política de bienestar, con horizonte de mediano y largo plazo, para la que el Estado requiere de las instituciones, instrumentos y recursos, para abrir oportunidades de trabajo y bienestar a la población, tanto en el medio rural como en el urbano. Dejar atrás la política social concebida como asistencia para los pobres, pasar a una política en la que el bienestar sea el objetivo y los recursos y programas del Estado, los instrumentos que contribuyan a generar condiciones estructurales distintas (Delgado, 2018, p. 6).

Para un análisis más amplio y certero se tendrá que esperar un conjunto de evaluaciones programáticas, aunque es evidente en esta etapa inicial que se fortalecerá la política de subsidios de tendencia universalista dirigidos a las capas más pobres de la sociedad como uno de los principales instrumentos redistributivos que posee el Estado para mejorar las condiciones de vida de la población.

Los rasgos programáticos más importantes referentes a la política del sexenio 2018-2024, están signados por el combate a la corrupción y la recuperación de la intervención del Estado en el sector energético, en educación, salud y el establecimiento de subsidios monetarios universales por medio de los denominados programas de bienestar, unos nuevos y otros reconfigurados. Y estos últimos están descritos en el Diario Oficial de la Federación, del cual se extraen los párrafos principales poniendo énfasis en la población beneficiada, la descripción del beneficio, y el papel de las entidades federativas y las relaciones intergubernamentales:

a) Lineamientos de operación del programa Jóvenes Construyendo el Futuro

- ▶ DOF: 10/01/2019
- ▶ Adscrito a la Secretaría del Trabajo;
- ▶ México sigue estando entre los países de la OCDE con mayores proporciones de jóvenes que no trabajan, no estudian, ni reciben capacitación. Estos representan 22% de la población joven, cifra muy superior al promedio de 15% en la OCDE. Las personas jóvenes en condiciones de pobreza (extrema y moderada) y vulnerables representan más de 87% de este grupo;
- ▶ Que el Programa Jóvenes Construyendo el Futuro se centrará en un modelo de corresponsabilidad social entre los sectores público, privado y social destinado a ofrecer a los jóvenes un espacio, apoyos y actividades estructuradas para desarrollar o fortalecer hábitos de trabajo y competencias técnicas que promuevan la inclusión social e incrementen sus posibilidades de empleabilidad a futuro;
- ▶ Beca por un monto de \$3,600.00 (tres mil seiscientos pesos 00/100 M.N.), que se entrega mensualmente y en forma individual a los/las becarios(as) del Programa. El importe se otorgará de manera igualitaria entre mujeres y hombres y con base en los parámetros

que establecen los presentes Lineamientos y al presupuesto de egresos del ejercicio vigente.

- ▶ El Programa pretende crear las condiciones de posibilidad para que 2 millones 300 mil jóvenes que hasta hoy no han sido partícipes de los procesos económicamente productivos de la sociedad mexicana se perciban a sí mismos como copartícipes en ellos y que contribuyan a construir un nuevo México que los reconoce y los incluye;
- ▶ No especifica una relación intergubernamental, aunque en la práctica los gobiernos subnacionales auxiliaron en las propuestas de posibles centros de trabajo beneficiados.

b) Reglas de Operación de la Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores.

- ▶ DOF: 28/02/2019
- ▶ Adscrito a la Secretaría de Bienestar
- ▶ Actualmente nuestro país presenta niveles de envejecimiento medio en una relación de 37 personas adultas mayores por cada 100 personas menores de 15 años, con niveles de fecundidad cercanos a la tasa de reposición.
- ▶ Se otorga un monto de \$1,275.00 (Mil doscientos setenta y cinco pesos 00/100 M.N.) mensuales, mismos que se entregarán en forma bimestral. Sustituye a los \$580.00 mensuales del Programa Pensión para Adultos Mayores (PPAM).
- ▶ Objetivo General: Contribuir al bienestar social e igualdad de la población adulta mayor, a través del otorgamiento mensual de una pensión no contributiva.
- ▶ Derechohabientes: La población indígena adulta mayor de 65 años o más de edad, y la población adulta mayor de 68 años o más de edad.
- ▶ No se considera la participación de los gobiernos sub nacionales.

c) *Programa de Atención a Personas con Discapacidad*

- ▶ DOF: 26/02/2019
- ▶ Adscrito a la Secretaría de Salud
- ▶ Para 2016, conforme a las estimaciones del Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto en los Hogares (ENIGH), en nuestro país existían 8.8 millones de personas con alguna discapacidad, de ellas el 51.5% son mujeres (4.5 millones) y el 48.5% hombres; poco más de la mitad del total de la población que presenta alguna discapacidad son adultos mayores de 60 años (50.5%).
- ▶ De los 8.8 millones de personas con discapacidad reportadas en el MEC-MCS-ENIGH 2016, 4.3 millones se encuentran en pobreza con 2.2 carencias promedio.
- ▶ Objetivos: Contribuir a que las Personas con Discapacidad cuenten con medios para su inclusión social y fomentar la ejecución de Obras y/o acciones enfocadas a que las Personas con Discapacidad cuenten con medios que promuevan su inclusión social, a través de la instrumentación de Proyectos.
- ▶ Población Objetivo: Personas con Discapacidad, preferentemente aquellas en situación de pobreza y pobreza extrema, atendidas por el SNDIF, SEDIF, SMDIF y OSC en todo el territorio nacional.
- ▶ Consiste en la presentación de proyectos de integración por parte de las institucionales nacionales y sub nacionales arriba mencionadas y el financiamiento por medio de la Secretaría de Salud.
- ▶ Se contempla la participación del SEDIF: Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia y del SMDIF: Sistema Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia.

d) Reglas de operación para el Programa de Becas para el Bienestar de Educación Básica Benito Juárez

- ▶ DOF: 29/12/2019
- ▶ Adscrito a la Secretaría de Educación Pública
- ▶ Educación Básica (EB).- Para los efectos de las becas del Programa, se refiere a la que comprende los niveles de (i) Inicial, escolarizada y no escolarizada; (ii) Preescolar general, indígena y comunitario; (iii) Primaria general, indígena y comunitaria; (iv) Secundaria general, técnica, comunitaria, Telesecundaria y las modalidades regionales autorizadas por la Secretaría de Educación Pública.
- ▶ Objetivo: Contribuir a que las niñas, niños y adolescentes inscritos/as en Instituciones de Educación Básica del Sistema Educativo Nacional y que son integrantes de familias pobres, marginadas o que habitan en localidades prioritarias o asisten a escuelas en esas localidades, permanezcan y continúen sus estudios, mediante una beca.
- ▶ Población objetivo: Familias con niñas, niños y/o adolescentes inscritos en Instituciones de Educación Básica (i) ubicados en localidades prioritarias y/o con infantes menores de cinco años que residan en esas localidades; o, (ii) tienen un ingreso mensual per cápita estimado menor a la Línea de Pobreza por Ingresos. (LPI). \$800.00 M.N. mensuales por familia. b) Niñas, niños y/o adolescentes inscritos en IEB o infantes menores de cinco años con calidad de víctima, migrante, refugiados y/o en condición de desplazamiento forzado interno. \$800.00 M.N. mensuales por niño, niña y/o adolescente con calidad de víctima, migrante, refugiados y/o en condición de desplazamiento forzado interno.
- ▶ Apoyos directos del Gobierno Federal, no se contempla la participación de gobiernos sub nacionales.

e) Programa Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez

- ▶ DOF: 30/03/2020 Reglas de Operación del Programa de Becas de Educación Básica para el 2020.
- ▶ Objetivo: Lograr que los/as alumnos/as inscritos en Instituciones Públicas de Educación Media Superior (IPEMS) de modalidad escolarizada o mixta o en otras IEMS de modalidad escolarizada que se ubiquen en localidades o municipios indígenas, localidades o municipios de alta o muy alta marginación o en Zonas de Atención Prioritaria, permanezcan y concluyan de este tipo educativo, mediante una beca.
- ▶ Cobertura: El Programa tiene cobertura nacional en función de la suficiencia y disponibilidad presupuestaria autorizada por la SHCP.
- ▶ Población objetivo: Alumnos/as inscritos en IPEMS en la modalidad escolarizada o mixta o en otras IEMS de modalidad escolarizada que se ubiquen en localidades o municipios indígenas, localidades o municipios de alta o muy alta marginación o en Zonas de Atención Prioritaria.
- ▶ Para garantizar que la beca llegue a quienes más lo necesitan, se tiene como prioridad otorgarla a la población indígena que se encuentre en situación de pobreza o condiciones de vulnerabilidad.
- ▶ El monto de la beca es de \$800 (ochocientos) pesos mensuales, que serán entregados a la becaria o becario de manera bimestral, es decir \$1,600 (mil seiscientos) pesos en cada pago.
- ▶ Apoyos directos del Gobierno Federal, no se contempla la participación de gobiernos sub nacionales.

Bajo la idea o imagen modelada del bienestar social del nuevo gobierno se introducen modificaciones sustantivas al paradigma de desarrollo social que ha orientado las decisiones del gobierno mexicano desde la aplicación de las políticas de ajuste.

Las ideas que sustentan el nuevo paradigma contienen una crítica sobre el papel del mercado en el problema del bienestar, pues suponen la imposibilidad de colocar en la esfera mercantil la responsabilidad de la justicia social, es decir, la desmercantilización del bienestar social. Sus objetivos profundos se encuentran en otra esfera: el logro de la restitución del tejido social, el aumento de capacidades de la población, y la búsqueda de bienestar. Los riesgos (objeto de la política social) de clase están asociados a los problemas de pobreza y la atención a los sectores excluidos tiene su fundamento en un enfoque basado en derechos ciudadanos y no en la concesión asistencial y voluntarista de los gobiernos.

En este sentido es conveniente subrayar el papel garantista del Estado bajo este nuevo paradigma, pues se ha modificado el artículo cuarto de la Constitución mexicana a fin de establecer mandatos para los programas sociales descritos y para el acceso gratuito a la salud. El nuevo texto constitucional señala el derecho a: a) la extensión progresiva, cuantitativa y cualitativa de los servicios de salud para la atención integral y gratuita de las personas que no cuenten con seguridad social; b) la entrega de un apoyo económico a las personas que tengan discapacidad permanente con las características antes dichas; c) la pensión no contributiva a personas mayores d) un sistema de becas para las y los estudiantes de todos los niveles escolares del Sistema de Educación Pública con prioridad a las familias pobres.

Hasta aquí lo relacionado con el paradigma que se encuentra en la base de la propuesta programática. Ahora compartimos un análisis de la nueva organización social federal que tendrá de seguro un impacto severo en las relaciones intergubernamentales con la Ciudad de México y los estados de la República.

Sin duda, la decisión de eliminar las 2,300 delegaciones, subdelegaciones y oficina de representación existentes, y concentrar la mayor parte de las funciones en un solo representante del gobierno federal ante los estados (Delegado de Programas para el Desarrollo), representa un giro radical en el entramado institucional tradicional y, además, coloca un punto de análisis interesante sobre la dimensión de lo político (poder público) de la política social.

En los anteriores sexenios la función de enlace con los gobiernos estatales la jugaba el delegado de la Secretaría de Gobernación, quien acordaba con los gobiernos estatales montos importantes en las aportaciones y contribuciones federales. Esta posibilidad del manejo discrecional de los recursos públicos se ha eliminado dada la política de bienestar de tendencia universalista del gobierno federal. Los actuales delegados no manejan recursos económicos sino su función es de apoyo territorial para que el financiamiento de las Secretarías llegue a quien más lo necesita. Aun así, es dable pensar que las heterogeneidades de los acomodos institucionales de los estados estarán a prueba frente a un aparato más centralizado.

Con relación a la creación de las Delegaciones de Programas para el Desarrollo, el Proyecto de Decreto en su artículo 17 ter, dispone:

- a) creación de nuevas unidades denominadas Delegaciones de Programas para el Desarrollo.
- b) ... y tendrán a su cargo la coordinación e implementación de planes, programas y acciones para el desarrollo integral, funciones de atención ciudadana, la supervisión de los servicios y los programas a cargo de las dependencias y entidades, así como la supervisión de los programas que ejercen algún beneficio directo a la población.
- c) Los lineamientos para su funcionamiento de conformidad los emitirá la Secretaría de Bienestar y la Coordinación General de Programas para el Desarrollo.

- d) Para la coordinación de estas Delegaciones, el titular del Poder Ejecutivo Federal contará con la Coordinación General de Programas para el Desarrollo, bajo el mando directo del Presidente de la República.
- e) Las oficinas de representación son otro elemento administrativo para asegurar la eficiencia en trámites y servicios atribuibles al gobierno federal.

Llama la atención el doble vínculo, tanto a la Presidencia de la República, de quien depende el Coordinador de Programas de Desarrollo, y a la Secretaría de Bienestar, a la que se adscriben las Delegaciones de Programas de Desarrollo. Al parecer no se quiso hacer más pesada la oficina del Presidente, de ahí que se dividan funciones con la Secretaría de Bienestar, aunque es evidente la línea directa con el titular del Ejecutivo.

La narrativa del nuevo gobierno indica que los esfuerzos de simplificación administrativa de las dependencias y entidades de la administración pública federal se dirigen al logro de mayor eficiencia administrativa, y que la conservación de las aquellas oficinas que sean estrictamente necesarias generará ahorros sustantivos; ya ha habido manifestaciones tanto de los gobernadores como de los partidos de oposición a tal decisión.

Por una parte, se aduce una violación a la Constitución por la intermediación entre los gobiernos estatales y el federal, y por otra se avizora un conflicto con relación a la asignación de recursos, aun cuando las fórmulas de reparto de los fondos federales siguen su curso normal. La tarea de estos “superdelegados”, señalan los opositores, es centralizar los recursos con usos discrecionales y utilizarlos para fines electorales. La alianza de doce gobernadores panistas lo han planteado con claridad:

Nuestros gobiernos colaborarán en el ámbito de su competencia con las autoridades federales Pero la colaboración no debe ser entendida como sometimiento de los órdenes locales incluyendo a las autoridades legítima y legalmente elegidas para gobernar como es nuestro caso”, expresa la misiva. Nos sorprende la intención de su-peditar el mecanismo de coordinación a la figura de los llamados Coordinadores Estatales del Gobierno Federal y colocar a los Gobernadores y Fiscales de los Estados como meros Invitados Ese desdén es inaceptable (Alemán, 2018).

El coordinador de Programas de Desarrollo para Guanajuato, ha hablado en sentido contrario a esta noción:

Será una relación de estrecha coordinación, de respeto de cada una de las esferas de sus atribuciones y será en pos de sacar un trabajo que beneficie a la ciudadanía, de eso se trata ni más ni menos, de garantizar que sea el ciudadano el eje de las acciones y para tal efecto tener una relación de mucha coordinación y respeto con todas las autoridades involucradas en ese objetivo”...Está garantizado el trabajo institucional y respetuoso, tenemos muy clara la responsabilidad que tenemos depositada en nuestras manos, es una etapa distinta, la contienda electoral atiende ciertos matices y busca distintos objetivos, pero esto ya es el ejercicio de gobierno y de ninguna manera será nuestro signo ni nuestra manera de conducirnos la irresponsabilidad ni la sed de venganza, eso no es lo que nos caracteriza, por el contrario tenemos claro que solamente entre todos vamos a poder sacar al estado y al país del atraso en el que se encuentra y la única forma en que se podrá lograr es llevando un trabajo armónico entre todos los que tenemos una responsabilidad para sacar adelante a esta nación (El Sol de Irapuato, 2018, s/p).

El problema no es menor dada la dependencia de los estados con respecto al gasto programable. Tan sólo por poner un ejemplo, los

ingresos por recursos federales de Guanajuato para el 2019 se estimaron en 75,900 millones de pesos y los ingresos estatales por 7,500 millones.

En esta tesitura, la relación demandada por las evaluaciones del Coneval para establecer sinergias y evitar duplicidades por medio de estructuras organizativas sólidas y transparentes intergubernamentales puede tener complicaciones en tanto se jueguen elementos ajenos al bienestar social, como la resistencia para fines político-electorales de los gobiernos estatales ante la potente presencia del gobierno federal.

En el discurso del nuevo gobierno, y de cara a la dispersión de paradigmas sociales y organizaciones de diversa índole a nivel estadual, parece una buena oportunidad de resolver los problemas que trae la segmentación de las instituciones gubernamentales de cara a los problemas sociales, que requieren una alta dosis de trabajo articulado y de una vinculación vertical (escalas de gobierno) y horizontal (trabajo intersecretarial) mucho mejor que la ahora implantada. A este buen propósito se le puede atravesar una mala relación política y una débil articulación institucional.

CONCLUSIONES

Los procesos de institucionalización del desarrollo social en México han estado por debajo de la grave problemática de los derechos sociales, sobre todo en la población expulsada de los estándares mínimos. Tanto el paradigma que sustenta tales procesos como el andamiaje institucional que lo soporta, se encuentran en un período de transición del que se tendrá que hacer un seguimiento puntual para evaluar sus resultados. No es conveniente aspirar a que, como hasta ahora, los programas sociales sirvan para que la pobreza extrema no se agudice, pero en el plano de la erradicación de la pobreza sean ampliamente deficitarios.

El federalismo en México ha pasado de un modelo centralista a otro muy laxo y ninguno de los dos es deseable. La reestructuración que implica la innovación planteada por el gobierno federal puede ser una oportunidad para que se alineen tanto las instituciones como los paradigmas del bienestar en redes intergubernamentales eficientes, y esto implica robustecer la capacidad institucional en los gobiernos sub nacionales como una pieza fundamental, vinculada también a una correcta relación intergubernamental de las Delegaciones de Programas de Desarrollo con los gobiernos locales. En este sentido, ya se han expresado dificultades en esta vinculación sobre todo con el bloque de gobernadores emanados del Partido Acción Nacional.

Los escenarios posibles pueden ser de tres: una buena coordinación de cara al bienestar social, una pugna política frontal -aunque soterrada- o una simulación que implique cambiar para que todo siga igual. Como se dijo párrafos arriba, las instituciones no son necesariamente creadas con miras a ser socialmente eficaces sino pueden responder, al mismo tiempo para detentar el poder (Chavance, 2018).

Como toda relación compleja, multinivel y multisectorial, con toda seguridad se esperan momentos y coyunturas conflictivas, pero, de cara al triple proceso productor de desigualdades: “el capitalista, el patriarcal y el colonial” (Souza, 2017, p. 2), se requiere construir una arquitectura institucional a la altura de los problemas del país y que abone que abone a la vida democrática. Ya no hay lugar para el margen de error.

BIBLIOGRAFÍA

- Alemán, R. (2018). "Gobernadores panistas se manifiestan en contra de los superdelegados". *La otra opinión*, noviembre 23, sección nacional.
- Arellano, D. (2010). *El enfoque organizacional en la política y la gestión públicas. Entendiendo las organizaciones gubernamentales*, en Problemas, decisiones y soluciones. México: CIDE, FCE.
- Barba, C. (2006). *¿Reducir la Pobreza o Construir Ciudadanía Social para Todos?* México: Universidad de Guadalajara.
- Chavance, B. (2018). *La economía institucional*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Cocorda, E. (2006). *Relaciones intergubernamentales y reformas federales en la educación argentina*: recuperado a partir de <https://ebookcentral.proquest.com>
- Comisiones Unidas. (2018). *Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y de Estudios Legislativos sobre la Minuta Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. México: H. Congreso de la Unión.
- Coneval. (2018). *40 años de estrategias de coordinación interinstitucional para la política de desarrollo en México*. México:Coneval.
- Espejel, J. (coord.).(2015), *Las relaciones intergubernamentales y la compensación de los desequilibrios territoriales*: recuperado a partir de <http://ri.uaemex.mx/handle/20.500.11799/32334>
- Delgado, M. (2018). Presentación de proyecto de dictamen que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. *Gaceta Parlamentaria*, año XXI, número 5138-II, jueves 18 de octubre de 2018.

- DOF. (2016). *Ley General de Desarrollo Social*. México: H. Congreso de la Unión.
- DOF. (2019). *Lineamientos de operación del programa Jóvenes Construyendo el Futuro*. México: Secretaría del Trabajo.
- DOF. (2019). *Reglas de Operación de la Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores*. México: Secretaría de Bienestar.
- DOF. (2019). *Programa de Atención a Personas con Discapacidad*. México: Secretaría de Salud:
- DOF. (2019). *Reglas de operación para el Programa de Becas para el Bienestar de Educación Básica Benito Juárez*. México: Secretaría de Educación Pública.
- DOF. (2020). *Programa Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez*. México: Secretaría de Educación Pública.
- Evans, P. (2007) *Instituciones y desarrollo en la era de la globalización neoliberal*. Colombia, ILSA, recuperado a partir de <http://biblioteca.clacso.org.ar/Colombia/ilsa/20130823031746/Eclvs11-02.pdf>
- Garcé, A. (2015). El institucionalismo discursivo como oportunidad, *Política y Gobierno Volumen XXII*, (número 1), 1 semestre de 2015, 199-226, recuperado a partir de <http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/118/35>
- Guerrero S., N., & Vega A, M. J. (2015). Reflexiones teóricas sobre discurso político e ideología: un análisis preliminar de las políticas de emprendimiento del gobierno de Piñera (Chile 2010-2014). *Revista Uruguaya De Ciencia Política*, 24(2), 105-120. Recuperado a partir de <http://rucp.cienciassociales.edu.uy/index.php/rucp/article/view/74>
- Hernández, A. (2006). *Relaciones intergubernamentales*. *Espacios Públicos* 9 (18), 2006.
- Hernández, M. (2018). Guanajuato no será castigado por AMLO. *El Sol de Irapuato*, 14 de julio, sección local./ SÁBADO 14 DE JULIO DE 2018. <https://www.elsoldeirapuato.com.mx/local/guanajuato-no-sera-castigado-por-amlo-mauricio-hernandez-1840192.html>

- Jaramillo, M. (2010). *La descentralización: una mirada desde las políticas públicas y las relaciones intergubernamentales en Baja California*. *Región y Sociedad*, XXII (49), 177-200.
- Mariscal, J. (2010). *Nuevo institucionalismo y regulación*. México: CIDE, FCE.
- Martínez, David. (2008). *Política Social y Pobreza en Guanajuato*. México: UIA León.
- Merino, M. (2010). *La importancia de la ética en el análisis de las políticas públicas*, en Problemas, decisiones y soluciones. México. CIDE: FCE.
- Mizrahi, Y (1994) Douglas C. North en la ciencia política: nuevas respuestas a viejos problemas. *Política y gobierno*, vol. 1, (núm. 2) segundo semestre de 1994, pp. 383-390, recuperado a partir de <http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/610/644>
- Moreno, C. (2012). *El nexa entre calidad gubernativa y elecciones: discusión conceptual y aplicación al gobierno local mexicano*. *Perfiles latinoamericanos*, 20(39), 59-90: recuperado a partir de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-76532012000100003&lng=es&tlng=es. Accesado el día 6 de diciembre de 2016.
- Ostrom, E. 2010. Elección racional institucional. Evaluación del marco de análisis y desarrollo institucional. En Sabatier, P., *Teorías del proceso de las políticas públicas*. Proyecto de modernización del Estado, Buenos Aires.
- Periódico Oficial de Coahuila (2013). *Ley para la prevención y combate a la pobreza extrema*. Congreso de Coahuila: Coahuila.
- Schuster, S., & Morales, F. (2015). La dimensión ideológica de las políticas públicas en el gobierno de Sebastián Piñera. *Revista Uruguaya De Ciencia Política*, 24(1), 47-70. Recuperado a partir de <http://rucp.cienciassociales.edu.uy/index.php/rucp/article/view/78>
- Souza, B. *Contra la dominación*. (en línea), recuperado a partir de <http://www.elcorreo.eu.org/Contra-la-dominacion-Boaventura-de-Souza-Santos,p.2>. 17 de octubre 2017. Accesado el 6 de diciembre de 2018.
- Wright, D. (1997). *Para entender las relaciones intergubernamentales*. México: FCE.

LA TRANSPARENCIA INSTITUCIONAL: UN DESAFÍO LATENTE PARA EL MÉXICO DE LA 4T



*Ramiro Daniel Sánchez Gayosso*²⁵

RESUMEN

El presente capítulo se inserta en el ya permanente debate sobre el desarrollo de la transparencia en México, que parece ser un proceso inacabado con el cambio de Gobierno Federal y la llegada de la 4T. Si bien el periodo de análisis abarca de 2003 hasta el 2018, el 2019 ya da cuenta clara de la forma en que se manejará la transparencia en la presente administración, y la forma en que se buscará inhibir el ejercicio del derecho de acceso a la información. Para ello se lleva a cabo un análisis del marco legal que rige al acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas en México, teniendo como referentes al Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública Gubernamental y Protección de Datos Personales (INAI, antes IFAI) y los resultados que éste ha arrojado en los últimos años.

Se tratará de demostrar que cuando un órgano garante no cuenta con los instrumentos jurídicos suficientes para desempeñar su tarea difícilmente podrá ejercer un auténtico control sobre la información que maneja el gobierno. Esta tarea se vuelve especialmente difícil cuando se tiene en contra al aparato burocrático e institucional del Estado que busca limitar el actuar de un órgano constitucional

25 Politólogo. Doctor en Estudios Sociales por la UAM Iztapalapa. Especialista en democracia, transparencia, rendición de cuentas y corrupción.

autónomo. Los órganos encargados de la transparencia son una pieza fundamental para el desempeño de la democracia, dado que su responsabilidad consiste en combatir el secretismo y la opacidad. En este capítulo se mostrará el reto que tiene el INAI para promover la transparencia en México aun contra los designios del gobierno de la 4T.

INTRODUCCIÓN

La democracia en México se ha mostrado evolutiva y adaptable a las nuevas necesidades políticas y sociales del país. Su tratamiento ha sido extenso en los últimos años. Una amplia corriente de estudios ha sostenido la idea de que se trata de un régimen defectuoso, que no está soportado por un estado de derecho (Carbonell, 2008: 153-169; Cárdenas, 1999: 93-137), con un sistema electoral propenso a distorsiones (Schedler, 2016: 118-166) y con escasa o nula rendición de cuentas por parte de políticos y funcionarios públicos (Jaime y Avendaño, 2012: 16; Merino, 2005: 11-19). De aquí que en los últimos años algunos trabajos se han orientado a analizar el desempeño de la democracia centrando su atención en la calidad de sus instituciones (Méndez y Loza, 2013: 9-24; Cansino y Covarrubias, 2007: 67-79). El tema ha sido abordado desde diferentes dimensiones y, en términos generales, el balance ha resultado negativo. Dos de estas dimensiones han cobrado relevancia: la transparencia y la rendición de cuentas por parte de los gobiernos. Un problema que se ha subrayado en esta materia es que para garantizar un efectivo ejercicio de la transparencia: el marco jurídico que sustenta la transparencia gubernamental es inadecuado, insuficiente y sin los instrumentos necesarios para que las instituciones encargadas de esta tarea lleven a cabo su función de manera eficaz. Si a ese marco normativo ineficiente le sumamos un contexto político adverso, el problema es mayor.

Este trabajo analiza el marco legal que rige al acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas en México, teniendo como referentes al Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública Gubernamental y Protección de Datos Personales (INAI) y los

resultados que éste ha arrojado en los últimos años, contrastados con la realidad política que se ha vivido y se vive en México en pleno 2019.

Si esta institución no cuenta con los instrumentos jurídicos suficientes, y con la libertad para desempeñar su tarea, difícilmente podrá ejercer un auténtico control sobre la información que maneja el gobierno. Los órganos encargados de la transparencia son una pieza fundamental para el desempeño de la democracia, dado que su responsabilidad consiste en combatir el secretismo y la opacidad.

A finales del siglo XX aparecieron las primeras demandas que exigían una apertura y una responsabilidad gubernamental frente a sus ciudadanos. Este proceso de apertura fue dándose de manera gradual, y es hasta entrado el siglo XXI, cuando se instauró un régimen de transparencia y rendición de cuentas en gran parte de la región de América Latina.

Desde el año 2002, México cuenta con un conjunto de disposiciones legales, tanto en su Constitución como en leyes reglamentarias, que pretenden hacer más responsables a los poderes ejecutivo, legislativo, judicial y otras instancias como los partidos políticos y los sindicatos. Una vez que se han establecido leyes e instituciones encargadas de esta tarea la pregunta que se desprende es ¿el marco normativo actual del acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas, así como el desempeño del INAI en los primeros 16 años han permitido ejercer un control administrativo hacia las acciones de los gobiernos? En la medida en que las acciones de las autoridades sean más transparentes habrá mayor responsabilidad por parte de los políticos y los funcionarios públicos, por el contrario, si se restringe el acceso a la información, es menos probable que haya rendición de cuentas. Las leyes y las instituciones encargadas del acceso a la información tienen un impacto en el funcionamiento de la democracia, dado que nos permiten conocer si las acciones de los gobiernos son transparentes o se ocultan. De aquí que la dimensión de la transparencia tiene particular relevancia cuando se trata de entender a la democracia mexicana.

A lo largo del capítulo se demostrará que a pesar de la evolución del marco normativo en materia de transparencia y del fortalecimiento de las capacidades institucionales del órgano garante, existen escenarios en donde ha llegado a privar un estado de anti-transparencia u opacidad (en algunos casos de manera sostenida y ascendente) y de baja rendición de cuentas generados por el mismo Instituto en sus primeros 16 años de funcionamiento.

El trabajo se divide en dos apartados, el primero se refiere a los mecanismos de responsabilidad establecidos en la región de América Latina y la relación que guardan con el desempeño de la democracia como régimen de gobierno. En esta sección se presentarán diversas comparaciones entre el apoyo y satisfacción hacia la democracia latinoamericana con los diversos mecanismos de transparencia y rendición de cuentas. En un segundo apartado se aborda el caso mexicano y el establecimiento del régimen de transparencia en 2002, así como las subsecuentes reformas que han dado vida a la institución garante y los resultados que la misma ha arrojado en sus primeros 16 años de vida (2003-2019²⁶).

1. COMPARANDO LOS MECANISMOS DE TRANSPARENCIA Y RESPONSABILIDAD DEL SIGLO XXI

Los países de América Latina (AL) han tendido en la última década a modificar sus normas internas hacia una mayor profundización de la transparencia y la rendición de cuentas. Desde el año 2002 se han registrado avances en sus marcos legales orientados a la profundización democrática bajo la cual la gran mayoría transitaron una década atrás. En algunos casos, como el mexicano, su transición democrática se dio en el año 2000, pero al igual que el resto de los países de AL,

26 Se incluyen los datos de los primeros nueve meses del año 2019 (enero-septiembre) para hacer un contraste entre los primeros indicadores de transparencia de esta administración con sus antecesoras. Los datos, si bien son parciales, permiten inferir ciertas acciones de la 4T en torno a la transparencia en el país.

se incorporó a esta nueva oleada de reformas democratizadoras de segunda generación que se orientaron a la transformación del sistema político vía el cambio de las instituciones y órganos de gobiernos, para hacerlos más responsables ante la sociedad.

En América Latina, uno de los caminos para lograr el cambio en las instituciones y las reglas en el ejercicio de gobierno, fue la incorporación de leyes en materia de transparencia y rendición de cuentas; así mismo, se buscó la garantía del derecho de acceso a la información en la constitución o en leyes reglamentarias. Muchas de estas disposiciones legales intentaron estar en consonancia con lo experimentado en otros países, y seguir modelos como el *Freedom of Information Act* de los EE.UU. de 1966, o las leyes de la década de los ochenta y noventa que en el siglo XX se promovieron en diversas partes del mundo. La novedad en las leyes latinoamericanas referentes a la transparencia, en aquellas que buscaban la protección del derecho de acceso a la información o que se orientaron a una mayor rendición de cuentas de los servidores públicos, radicó en la creación de órganos capaces de hacer valer esas leyes y proteger el derecho de acceder a la información gubernamental.

La idea de crear leyes y órganos especializados en la materia era avanzar en el proceso de instauración y profundización de la democracia. El tener una responsabilidad gubernamental mayor, el poder pedir, exigir y hacer valer los mecanismos punitivos en contra de los servidores públicos que violasen las leyes de transparencia y rendición de cuentas se consideró que estaba estrechamente relacionado con la calidad de la democracia misma²⁷. Los resultados recientes de

27 Al respecto tenemos los estudios realizados por Mikel Barreda y la propuesta analítica de Daniel Levine y José Molina quienes de manera puntual han llevado a cabo aportes para el estudio de las democracias latinoamericanas y del resto del mundo a partir de un análisis multifactorial que permitan observar el tipo de calidad que se tiene de cada una de ella. Entre las variables que han coincidido deben estar presentes en un estudio de calidad de la democracia destacan la *responsiveness* y la rendición de cuentas. La *responsiveness* es

Latinobarómetro o Freedom House (FH) que miden la satisfacción, apoyo y grado de democracia en la región de AL, muestran que en los países integrantes aún no se logra una mayor satisfacción con este régimen de gobierno.

CUADRO 1
COMPORTAMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN LA REGIÓN ²⁸

TIPO DE DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA (índice de Freedom House para 2018)			
PAÍSES DEMOCRÁTICOS	PUNTUACIÓN	PAÍSES PARCIALMENTE (NO) DEMOCRÁTICOS	PUNTUACIÓN
Chile	1	Venezuela	5.5
Costa Rica	1	Nicaragua	4.5
Uruguay	1	Honduras	4
Argentina	2	Guatemala	4
Brasil	2	Colombia	3.5
Panamá	2	Bolivia	3
El Salvador	2.5	Ecuador	3
Perú	2.5	México	3
		Paraguay	3
		República Dominicana	3

Fuente: Freedom House, 2018

entendida por ellos como la respuesta puntual de los servidores públicos a demandas de información, en otras palabras, la transparencia misma de los funcionarios públicos. Mientras que la rendición de cuentas es el proceso mediante el cual se castiga o se premia a los servidores públicos por el desempeño en sus tareas. Ellos incluyen en este análisis de calidad de la democracia otras variables más como son la participación, la soberanía, el estado de derecho, etc., pero dos imprescindibles que les permiten conocer de mejor manera la calidad de una democracia son las que en este texto estamos tratando como parte de la responsabilidad gubernamental. (Levine y Molina, 2007; Barreda, 2011)

28 Freedom House mide el grado de democracia en una escala de 1 a 7 en donde los países que se ubican en el rango de 1 a 2.5 son considerados como libres (o democráticos ya que tienen ese tipo de régimen y cuentan con las libertades y derechos civiles y políticos plenamente garantizados), los que están en el rango de 3 a 5 son considerados parcialmente libres (o parcialmente democráticos ya que su régimen democrático ha logrado garantizar la gran mayoría de sus derechos

América Latina es una región en la que existen democracias consolidadas, y otras que están en proceso de consolidarse. Desde el punto de vista de garantías de derechos y libertades, AL oscila entre el pleno respeto y algunas fallas sobre ciertos derechos. Como se puede observar en el Cuadro 1, para 2018 la región se dividía en aquellos países que se mantenían con una democracia establecida, capaz de garantizar elecciones libres y limpias, competencia partidista, la representación e inclusión de grupos minoritarios, las libertades de creencia, de pensamiento, de expresión, asociación, educación, etc. Chile, Costa Rica y Uruguay (evaluados con 1) son los países que para 2018 representaban las democracias mejor establecidas en la región; mientras que las peor evaluadas, pero sin dejar de ser democracias plenas, fueron El Salvador y Perú (2.5 de evaluación).

En el grupo de los países considerados como democracias parciales, encontramos casos como el venezolano que está evaluado como una democracia al borde de un autoritarismo (5.5 siendo un país no libre y no democrático). Ese mismo grupo de democracias fallidas agrupa a países como México, con fallas en áreas como la garantía de derechos políticos, en especial la constante crítica a la violación de derechos humanos en el país, los casos de corrupción y los recurrentes casos de homicidios dolosos²⁹ y desaparecidos en el marco de la lucha contra el narcotráfico. Esto ha llevado a que el país esté mal evaluado junto a otros como Guatemala, Colombia, Honduras, Ecuador, Paraguay, Bolivia y República Dominicana. Estos países comparten el hecho de que son democracias electorales, sus gobiernos emanan de elecciones libres, periódicas y competidas, la falla radica en la

y libertades, pero existen fallas que no permiten avanzar hacia una democracia plena) y los que están en el rango de 5.5 a 7 son los países que no son considerados libres y por lo tanto no son democracias establecidas capaces de generar las condiciones mínimas para que sus habitantes puedan desarrollarse libremente.

29 Según cifras del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, del 1 de diciembre de 2018 y hasta el 31 de agosto de 2019 se habían registrado 25 955 homicidios dolosos en todo el país y más de 260 000 desde diciembre de 2006 hasta agosto de 2019. Consúltese la información en el portal web del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

garantía de libertades y derechos. Guillermo O'Donnell bien llamaría a estos casos como “zonas marrones”, donde siguen prevaleciendo enclaves del viejo sistema que no permiten avanzar al país hacia una democracia plena (1993: 174-182).

Lo interesante de cada uno de los 18 países de la región de AL es que persisten esas zonas marrones referentes a la baja intensidad de la ciudadanía y una carente legalidad incapaz de extenderse en todo el territorio nacional negando, así, la expansión de derechos políticos y civiles, y prevaleciendo un estado de derecho débil. Los informes de FH sobre la medición democrática en la región dan cuenta de ese problema en diversos países.

Pero el análisis del grado de democratización en la región y la percepción, aceptación y apoyo a la democracia dista mucho de la realidad. América Latina muestra que existen países que podríamos considerar democracias establecidas, pero cuentan con problemas de aceptación a la misma; por otro lado, están aquellos países que sus democracias podrían considerarse defectuosas, pero gozan de un gran apoyo popular a esta forma de gobierno. Latinobarómetro en sus informes periódicos da cuenta de esta realidad (Cuadro 2).

Partir de la idea de democracia como forma de gobierno y, por ende, su consecuente idea maximalista como forma de vida, ha llevado a que las personas la idealicen como una respuesta a los males que se presentan, y que es capaz de solucionar problemas de cualquier esfera o ámbito. La idea política de democracia (Sartori, 1988) está centrada en ese ámbito solamente. Aunque una idea mayor y profunda de la misma abarque aspectos de la vida social, económica y cultural de la propia sociedad, llevarla a esos niveles implicaría una mayor tarea de medición al respecto. La sociedad misma ha entendido a la democracia como un bien superior que debe ser capaz de resolver los problemas económicos de un país que van desde el crecimiento económico hasta la generación de empleos bien remunerados; de la misma manera han considerado a la democracia como un facilitador para la intermediación en problemas de carácter intrasocial como la

CUADRO 2
LA DEMOCRACIA COMO FORMA DE GOBIERNO
Y SU APOYO EN LA REGIÓN

APOYO A LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA (índice de Latinobarómetro 2018)			
PAÍSES DE AL	% DE APOYO	PAÍSES DE AL	% DE APOYO
Venezuela	7.5	República Dominicana	4.4
Costa Rica	6.3	Perú	4.3
Uruguay	6.1	Panamá	4.2
Argentina	5.9	Paraguay	4
Chile	5.8	México	3.8
Colombia	5.4	Brasil	3.4
Bolivia	5.3	Honduras	3.4
Nicaragua	5.1	El Salvador	2.8
Ecuador	5	Guatemala	2.8
Promedio general		4.75	

Fuente: Elaboración propia con información de Latinobarómetro 2018

resolución de conflictos armados o la intermediación con los grupos sociales que exigen demandas específicas; y también se ha considerado a la democracia como un agente capaz de promover la cultura y las raíces propias de cada nación.

Entender a la democracia de esa manera ha llevado a que la satisfacción y el apoyo a la misma hayan caído a niveles críticos en donde la mitad de los países la apoyaban y la otra mitad no. En el Cuadro 2 se muestra esa situación. En una escala de 1 a 10, donde 10 es un pleno apoyo a la democracia y 1 es un nulo apoyo, la región de AL se encuentra con un promedio de 4.75, esto es un apoyo muy bajo para la misma, y apenas ocho países se encuentran por encima de este promedio. Paradójicamente, en Venezuela que es el país mejor evaluado en materia democrática, el apoyo social en ese país para el 2018 se encontraba muy bien calificado (7.5), mejor que el de las democracias estables como Chile (5.8), Costa Rica (6.3) o Uruguay (6.1).

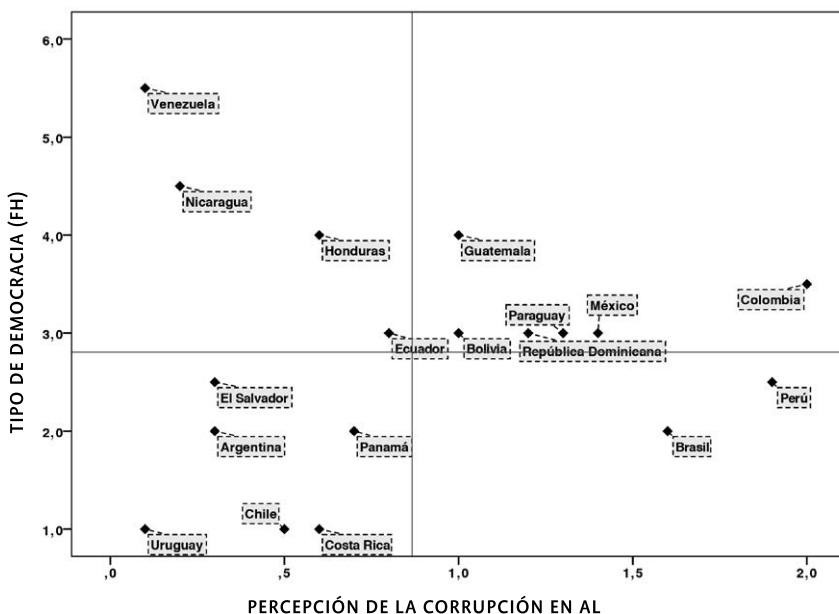
En cambio, la democracia fallida de Guatemala ha llevado a que apenas un 28 % de la población la apoyara, mientras que el 67 % prefieren una forma de gobierno diferente a la democracia. Este escenario no dista mucho de Honduras, El Salvador, Paraguay, Panamá y México, en donde el rango de apoyo va de 2.8 a 4, es decir, que un 60 % o más preferirían otra forma de gobierno diferente a la democracia en esos países.

La relación democracia y apoyo a esta resulta no ser la mejor en los países de América Latina. Si consideramos la evaluación a la democracia y el apoyo representado como porcentaje de la población respaldándola, pocos son los países que se corresponden en sus mediciones. La democracia chilena junto a la costarricense, que son las dos democracias mejor evaluadas en la región, son dos casos que no se encuentran expresados de la misma manera en el apoyo ciudadano hacia ella. Por el contrario, las democracias boliviana y ecuatoriana que han dado muestras de problemas graves en cuanto a respeto a derechos civiles y políticos y a la permanencia de sus autoridades en el poder, el apoyo social las lleva a ser de las mejores evaluadas en la región. Un caso de violaciones de derechos humanos graves y, por ende, de respeto a la legalidad, es Colombia en donde su democracia goza de un apoyo popular, pero la evaluación a ella es de las más bajas en la región. Tal vez el caso más paradigmático sea Venezuela que siendo considerado un país en donde el Estado de Derecho, la legalidad institucional, el respeto a derechos civiles, políticos y humanos son constantemente castigados y violados, cuenta con las condiciones básicas de una poliarquía que hacen de una zona marrón bien evaluada y apoyada por sus ciudadanos.

Ante un aparente proceso de institucionalización de la responsabilidad gubernamental en América Latina, a través de leyes y normas en materia de acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas como mecanismos de combate frontal a la corrupción, los países de la región encuentran configuraciones diferentes en donde cada uno resulta particular y único, pero a su vez, comparten rasgos

semejantes. Si cruzamos la información de percepción de la corrupción como un problema grave de la región con el índice de tipo de democracia latinoamericana, lo que podemos observar en la región son escenarios diversos como los que se muestran en el Gráfico 1.

GRÁFICO 1
RELACIÓN TIPO DE DEMOCRACIA Y PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN



Fuente: Elaboración propia

A mayor democracia es difícil sostener que existe una mayor propensión a considerar la corrupción como un mal inexistente. De los 18 casos analizados de la región, en ese escenario apenas encontramos a seis casos que se corresponden con esa hipótesis: Chile, Uruguay, Panamá, Argentina, El Salvador y Costa Rica. Pero pensar una hipótesis alterna en donde a menor democracia menos corrupción es un error también, ya que sólo Venezuela, Honduras, Nicaragua y Ecuador sustentarían dicho escenario. Los 8 casos restantes varían

entre menor democracia, mayor corrupción; y a mayor democracia, menor corrupción.

Al igual que la percepción y apoyo que se tiene de la democracia en la región, sobre la corrupción los datos no son muy optimistas. El Cuadro 3 muestra cómo es que no se percibe de la misma manera este mal sistémico de país en país en la región latinoamericana. El país con una percepción de corrupción mayor resulta ser Colombia, con un 20 %, seguido por países como Ecuador y República Dominicana con un 59 y 58 % respectivamente. Mientras que los países que presentan índices bajos de percepción de transparencia en su gobierno son Perú, Brasil y México con un 19 %, 16 % y 14 % cada uno de percepción ciudadana. Si consideramos que el promedio en la región es de 10 % (promedio sumamente bajo) de percepción de corrupción gubernamental, podemos observar que son 10 países los que se encuentran por debajo de ese promedio regional.

CUADRO 3
CORRUPCIÓN EN AL

PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN GUBERNAMENTAL COMO PROBLEMA EN AMÉRICA LATINA (índice de Latinobarómetro 2018)			
PAÍSES DE AL	%	PAÍSES DE AL	%
Colombia	20	Panamá	7
Perú	19	Costa Rica	6
Brasil	16	Honduras	6
México	14	Chile	5
Paraguay	13	El Salvador	3
República Dominicana	12	Argentina	3
Bolivia	10	Nicaragua	2
Guatemala	10	Venezuela	1
Ecuador	8	Uruguay	1
Promedio general	10		

Fuente: Retomado de Latinobarómetro, 2018.

El problema de percepción de la corrupción tan baja podría deberse a diversos factores de carácter tanto institucional como sociales, políticos y económicos, como la falta de mecanismos legales de transparencia, la deficiencia de estos mecanismos, el poco aprovechamiento que hacen los individuos de las herramientas a su alcance para conocer a su gobierno, los malos diseños institucionales, crisis económicas, desempleo, migración, inestabilidad política, inseguridad, crimen organizado, etc.

La existencia de agencias especializadas en la región no implican una solución integral al problema, son parte del diseño legal que se inserta en una lógica más amplia y que busca inhibir actos y ampliar derechos, es decir, los órganos garantes en tanto su vertiente de autonomía (Cuadro 4) que los haría funcionar correctamente, y así promover una mejor transparencia en la región, presentan una realidad poco desarrollada ya que de los nueve órganos garantes, apenas tres tienen una autonomía que los posibilita a trabajar de manera más libre. El caso mexicano es el que cuenta con la autonomía plena (constitucional), el órgano chileno y el *ombudsman* ecuatoriano no han sido reconocidos por sus constituciones. Los demás órganos garantes varían en el tipo de autonomía, aunque coinciden en que cuentan con las facultades técnicas necesarias para llevar a cabo las tareas que les confiere la ley y la dependencia a la que pertenecen; tal es el caso de Colombia, Guatemala, Nicaragua y Uruguay. Ellos pueden realizar las tareas de transparencia y acceso a la información debido a que cuentan con las capacidades necesarias para hacerlo, pero dependen económicamente y jurídicamente de alguien más lo que les impide auto determinarse. El Salvador y Honduras son dos países en donde sus institutos de acceso a la información cuentan con una autonomía financiera y de tipo administrativo o técnico que los hace funcionar hasta donde se los permita la dependencia a la que pertenecen, pero son capaces de ejercer su propio presupuesto.

CUADRO 4
ÓRGANOS GARANTES Y AUTONOMÍA

PAÍS	ÓRGANO GARANTE	TIPO DE AUTONOMÍA	
Argentina	No	-	0
Bolivia	No	-	0
Brasil	No	-	0
Chile	Consejo para la Transparencia	Funcionamiento	0.9
Colombia	Ministerio Público	Técnica	0.6
Costa Rica	No	-	0
Ecuador	Defensoría del Pueblo	Funcionamiento	0.8
El Salvador	Instituto de Acceso a la Información Pública	Administrativa y financiera	0.7
Guatemala	Procuraduría de Derechos Humanos	Técnica	0.6
Honduras	Instituto de Acceso a la Información Pública	Técnica y financiera	0.7
México	Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales	Constitucional plena	1
Nicaragua	Comisión Nacional de Acceso a la Información Pública	Técnica	0.6
Panamá	No	-	0
Paraguay	No		0
Perú	No	-	0
República Dominicana	No	-	0
Uruguay	Unidad de Acceso a la Información Pública	Técnica	0.6
Venezuela	No	-	0

Fuente: Elaboración propia.

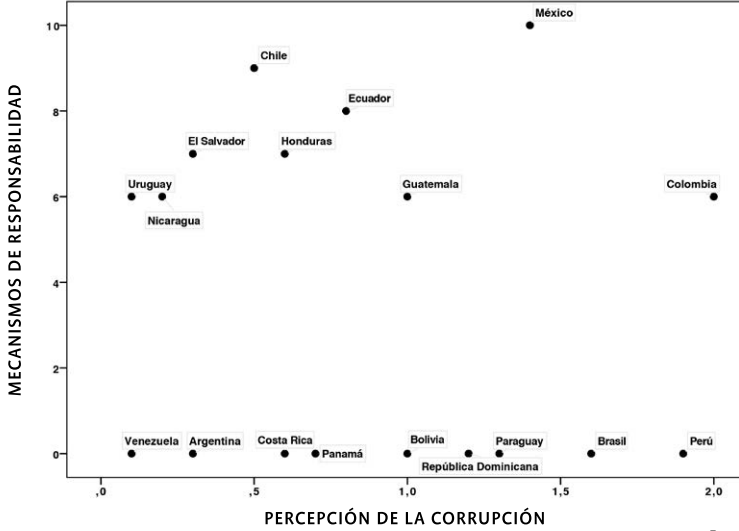
Un análisis cruzado entre los mecanismos de responsabilidad y la percepción de la corrupción en la región nos lleva a encontrar que tampoco hay una relación positiva a mayores mecanismos de responsabilidad, menor percepción de la corrupción; pero tampoco hay una relación negativa entre estos. En todo caso, lo que tenemos son escenarios diferentes y particulares.

Por ejemplo, el caso de México es el que más ha avanzado en crear y generar mecanismos de responsabilidad gubernamental en la región, sin embargo, esto no ha impactado en la percepción de transparencia que existe en el país. Por el contrario, Ecuador y República Dominicana junto con Uruguay, que han implementado menos mecanismos de responsabilidad que México, reportan que sus ciudadanos perciben más transparencia en esos países.

Si bien, la dispersión de los datos en el Gráfico 2 no permite encontrar una relación entre ambas variables, es interesante como seis casos se agrupan en lo que podríamos considerar como una relación negativa: a menos mecanismos de responsabilidad, menos percepción de transparencia. En ese sentido están Venezuela, Costa Rica, Argentina, Perú, Brasil y Honduras. De esos seis casos, cinco de ellos no cuentan con un órgano garante, solo Honduras lo tiene.

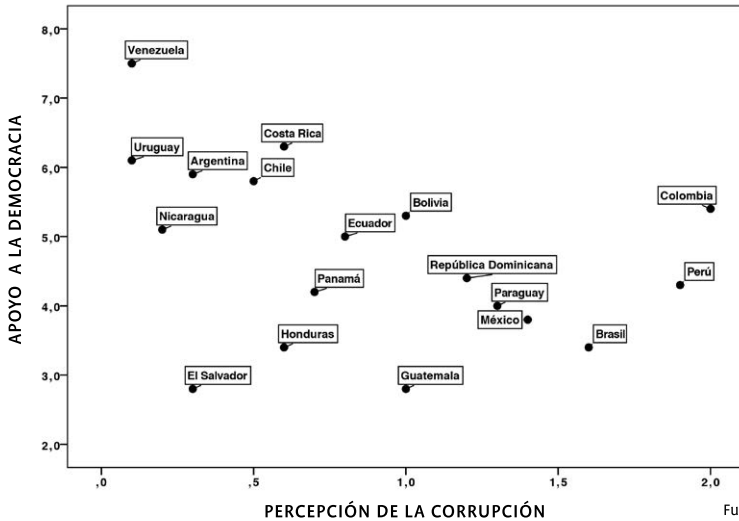
Lo que podemos encontrar de forma más estable en la región es la relación percepción de la corrupción y apoyo a la democracia (Gráfica 3). Resulta peculiar como a mayor apoyo a la democracia menor es la percepción de la corrupción, al menos una posible línea de tendencia podría dar cuenta de ello. El caso atípico lo podríamos encontrar en Venezuela, que se desvía de forma notable en comparación con los demás, y que en los hechos la vinculación entre ambas variables es inexistente. México sigue la regla: poco apoyo a la democracia, mayor percepción de corrupción.

GRÁFICO 2
RELACIÓN ENTRE MECANISMOS DE RESPONSABILIDAD
Y PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN EN AL



Fuente:
Elaboración propia

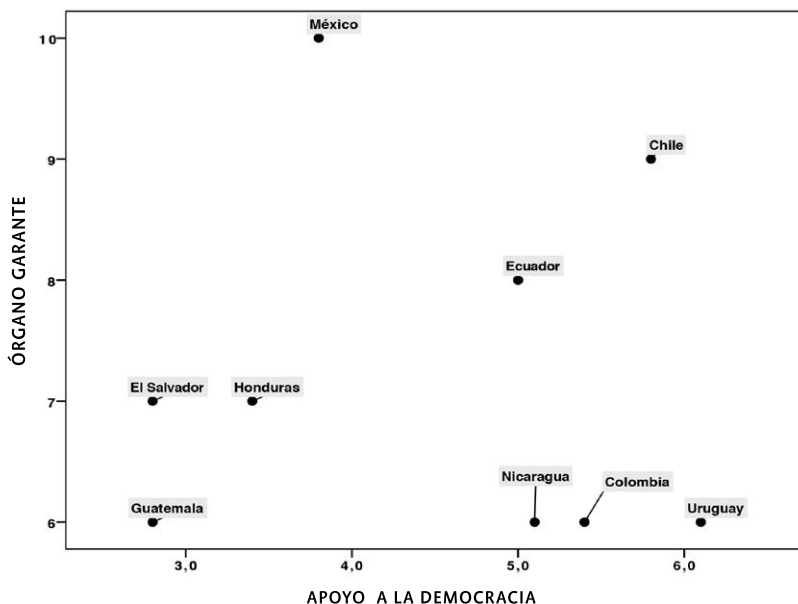
GRÁFICO 3
RELACIÓN ENTRE PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN
Y APOYO A LA DEMOCRACIA EN AL



Fuente:
Elaboración propia

Un intento más de análisis de los mecanismos de responsabilidad, pero vistos desde los órganos garantes y su autonomía lo podemos encontrar en los gráficos 4 y 5. Lo que tenemos es que un órgano garante fuerte en la región con autonomía plena no impacta directamente en la percepción y apoyo a la democracia (México, por ejemplo). Pueden existir órganos que ni siquiera estén plenamente facultados para llevar a cabo sus funciones, o que dependan de otra instancia y que sin las directrices de ellos no puedan trabajar, pero en donde existen esos casos la democracia encuentre un mayor apoyo por parte de los ciudadanos (caso de Uruguay). Aunque existen casos que invitan a pensar que la tendencia puede ser positiva entre ambas variables: Ecuador, El Salvador, Guatemala y Honduras son casos con órganos poco facultados y en donde el apoyo a la democracia es muy bajo.

GRÁFICO 4
RELACIÓN ENTRE ÓRGANO GARANTE Y APOYO A LA DEMOCRACIA EN AL

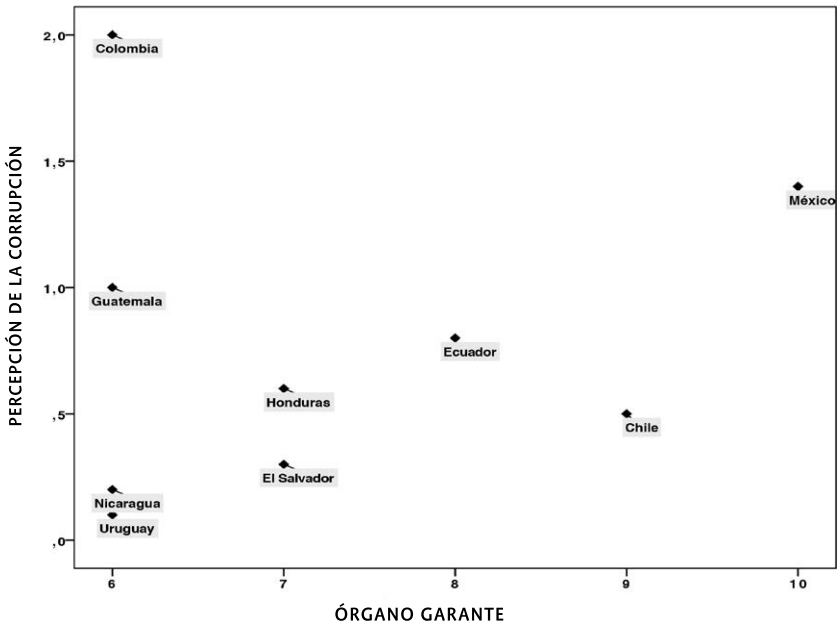


Fuente: Elaboración propia

Sucede lo mismo con la relación órgano garante y percepción de la corrupción. Sin embargo, cinco casos (Colombia, Guatemala, Ecuador, Honduras y Chile) muestran que, si un órgano no está plenamente facultado, será muy difícil que se tenga una percepción positiva de la transparencia en ese país.

Hay casos como el uruguayo que, a pesar de tener un órgano dependiente del mismo gobierno federal, y que funciona con integrantes de la propia presidencia de ese país, los niveles de percepción de la corrupción son los más bajos de la región. Caso contrario es el mexicano, donde existe un órgano plenamente facultado y constitucionalmente reconocido, pero en el país los niveles de corrupción que percibe la sociedad por parte del gobierno son muy altos.

GRÁFICO 5
RELACIÓN ENTRE ÓRGANO GARANTE Y PERCEPCIÓN
DE LA CORRUPCIÓN EN AL



Fuente: Elaboración propia

Los pocos datos presentados en este último par de análisis impiden ver de manera clara una tendencia: es imposible generalizar ni hablar de quién condiciona a quién. Lo que sí tenemos son casos de estudio representativos, como México, que muestra un claro problema en materia de transparencia, corrupción y en su propio órgano. Especialmente, el gráfico 5 muestra que el órgano garante mexicano no está funcionando de la manera que debería y por eso presenta tales evaluaciones. Las causas pueden ser que no estén presentes a simple vista, sin embargo, su análisis se abordará de forma detallada en el siguiente apartado esperando encontrar un mejor panorama de este.

2. NORMATIVIDAD EN MATERIA DE TRANSPARENCIA Y RESPONSABILIDAD DEL GOBIERNO EN MÉXICO

El 30 de abril de 2002, el Congreso de la Unión aprobó por unanimidad la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), y el 11 de junio del mismo año, Vicente Fox Quesada, en su calidad de presidente de la república, hizo la promulgación de la ley (Diario Oficial de la Federación, 2002, Primera Sección) y su publicación en el Diario Oficial de la Federación. El objetivo de esta ley era simple: hacer visibles las actividades del gobierno federal y sus funcionarios, así como permitir a los ciudadanos el acceso a la información vinculada con sus autoridades.

La creación de una ley de este tipo, vinculante a los servidores públicos del ámbito federal y modelo para los demás órdenes y niveles de gobierno se dio en un contexto en particular de la vida del país: la primera alternancia política en México. La transición a la democracia en la que México estuvo involucrado durante años culminó con la elección de un partido diferente en el poder. Dicha alternancia hizo posible que diversas fuerzas sociales hicieran presión para que las demandas de apertura gubernamental y transparencia en la función pública se viesan materializadas con la llegada de un partido diferente al que gobernó por más de siete décadas.

La primera ley de transparencia del 2002 tuvo dos modificaciones, una en 2007 y una cirugía mayor en 2014, que llevaría a la eventual implementación de una ley general de transparencia. El tejido legal que se ha construido desde el año 2002 en materia de transparencia y rendición de cuentas ha sido la base de una ciudadanía más participativa e involucrada en los asuntos de su gobierno, al menos teóricamente hablando.

La creación de una ley de transparencia vía el acceso a la información trajo consigo modificaciones notables en el comportamiento de los funcionarios públicos. La adecuación de sus prácticas y su forma de operación fueron alteradas ante el escrutinio público y ante la observación constante de los medios de comunicación y la sociedad en general, que ahora contaban con una herramienta legal para conocer mejor el actuar del gobierno federal.

Además de los cambios actitudinales que pudiesen verse afectados por la creación de leyes de transparencia, un cambio fundamental que derivó de este proceso político y social fue la creación de una instancia ajena al gobierno, cercana a los ciudadanos y parte fundamental del estado democrático naciente: el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental (IFAI). Siguiendo el modelo del órgano electoral, en México se creó una instancia especializada en el tema de transparencia y acceso a la información que sería la encargada de velar por el cumplimiento de la ley, y que con el paso del tiempo se convertiría en garante de un derecho humano (el acceso a la información) y la principal pieza generadora de rendición de cuentas en el país. Esta institución, creada en 2002, sería reemplazada por el Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública Gubernamental (INAI) con la reforma de 2013-2014, ampliando su margen de acción y el alcance en sus resoluciones.

De esta manera, la búsqueda de la responsabilidad gubernamental se centró en dos grandes pilares que desde 2003 la han tratado de hacer funcionar: en una ley de transparencia y acceso a la información y en un órgano autónomo garante. Estos dos centros de responsabilidad

han evolucionado desde 2003, al grado de convertirse en leyes más amplias y rigurosas y en un órgano garante constitucionalmente autónomo. Ambas piezas del andamiaje democrático mexicano resultan fundamentales hoy día para entender una democracia más allá de meros actos electorales, en donde los servidores públicos, los gobernantes y la clase política en general son capaces y están obligados a dar cuenta de sus actos. Al menos en el texto, la ley y la institución garante deberían ser capaces de generar esos cambios en su clase gobernante.

La ley del 2002, sus reformas de 2007 y 2013, y la nueva ley de 2014 presentan diferencias en cuanto a su contenido. Si bien todas se conducen en torno a la transparencia y la responsabilidad gubernamental, cada una de ellas hace énfasis en áreas específicas, coinciden en otras y se refuerzan en algunas más. Las principales características de estas disposiciones legales están orientadas en el acceso a la información, la rendición de cuentas, la protección del derecho humano a “conocer” de los ciudadanos y el órgano garante que al final debe promover y proteger tanto los derechos como los procesos de responsabilidad gubernamental.

2.1 El contraste entre lo legal de los marcos de transparencia con los resultados

Cada ley de transparencia del mundo ha establecido criterios básicos que deben estar contenidos en su cuerpo legal para así poder hacer viable la protección, disfrute y observancia del derecho de acceso a la información (DAI). Para la Organización de Estados Americanos (OEA), los diez criterios internacionales principales que deben estar contenidos en cualquier ley de transparencia³⁰ son los que se presentan en el Cuadro 5.

30 Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública, AG/RES. 2607 (XL-O/10). La ley modelo de la OEA se puede consultar en: http://www.oas.org/es/sla/ddi/acceso_informacion_ley_modelo.asp

CUADRO 5. CRITERIOS PARA UNA LEY DE TRANSPARENCIA

PRINCIPALES CRITERIOS	SIGNIFICADO
1. Nociones claras en la ley,	Es la expresión clara de los conceptos fundamentales que contiene la ley. Una clara definición de ellos permitirá un mejor entendimiento y aplicación de la ley.
2. Los sujetos obligados a transparentar información,	Son aquellas autoridades que están obligadas por la ley a cumplir con las disposiciones establecidas, así como la forma en que deben hacerlo.
3. Existencia de un órgano garante del derecho y de la ley,	El órgano garante es la autoridad encargada de garantizar a los solicitantes el ejercicio pleno y efectivo de su DAI.
4. Interpretación de la ley por parte del órgano garante	Principio que se refiere al conjunto de normas contenidas en la ley que establecen los criterios bajo los que el resto de las disposiciones deben ser interpretadas.
5. Promoción de una cultura de la transparencia.	Es el deber de las autoridades de fomentar el ejercicio del DAI tanto entre sus empleados como en la sociedad misma.
6. Limitantes al DAI.	Ningún derecho es absoluto, por ello el DAI encuentra sus límites en otros derechos o bienes que tienen una jerarquía normativa similar. En este caso, entiéndase que las limitantes al DAI son las restricciones al derecho por tratarse de información especial (confidencial, clasificada, reservada o excepciones) y por el derecho a la privacidad (en México es conocido como protección a datos personales).
7. Formas de solicitud de acceso.	Son los requisitos que deben satisfacer una solicitud de un peticionario y el trámite mismo que se le da la autoridad a la solicitud.
8. Periodo de reserva de la información.	Es el tiempo que se ha establecido para mantener fuera del conocimiento público información que así lo determinen las autoridades y la ley. Una vez cumplido el plazo, la información debe ser divulgada.
9. Vías de impugnación.	Son los mecanismos que deben estar presentes en la ley para que un solicitante (peticionario) pueda inconformarse ante la negativa de una autoridad. Estos mecanismos constituyen un derecho de los ciudadanos para revisar la violación su DAI.
10. Gratitud de la información.	La idea de la gratitud de la información se refuerza del hecho de que la información pública es de titularidad de los sujetos activos y los sujetos obligados son solo recopiladores, procesadores y catalogadores, por ende, la divulgación de la información no debe presentar un costo al sujeto solicitante, es el cumplimiento a uno de sus derechos. Sin embargo, la información sí podrá presentar un costo de reproducción siempre y cuando sea razonable.

Fuente: Elaboración propia con información de la OEA y de Villanueva (2009)³¹

31 La utilización de estos diez criterios se debe a que son los más completos para medir el grado de avance de una ley de transparencia. Existen otras medidas como las que

Dichos criterios están presentes desde el caso *Claude Reyes vs Chile* que culminó con la resolución de un tribunal internacional, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), en favor de los demandantes y con el reconocimiento pleno del DAI como un derecho humano que debía ser garantizado por todos los estados miembros a partir de sus diversos dispositivos legales (Corte IDH, 2006, Serie C No. 151).

Aunque estos criterios-recomendaciones provienen desde 2007, cinco años antes, en México se incorporaron siete disposiciones más a las propuestas por la ley modelo de la OEA. Algunas de ellas datan de la primera ley de 2002, y otras se incorporaron con las consecuentes reformas. La ley de 2002 introdujo la *Afirmativa Ficta* como un mecanismo de control sobre los silencios administrativos de las autoridades; esto es, cuando una autoridad no responde una solicitud de acceso a la información en los plazos previstos en la ley, se entenderá su silencio como afirmativa a la solicitud y por ello se deberá entregar la información al solicitante tal y como se ha pedido. También, en 2002, se introdujo la Información de Oficio, entendiéndose como la publicación periódica de información básica de las autoridades, información que debe estar actualizada constantemente y que versa sobre las actividades propias de la dependencia u órgano, así como sus remuneraciones y demás información de interés público. Un aporte más de la ley de 2002 son las versiones públicas de las sesiones del órgano garante; la importancia de hacer públicas las sesiones radica en que, al fungir el órgano como tribunal en la resolución de una inconformidad de los ciudadanos, es importante conocer las resoluciones y argumentos sobre el caso.

ha promovido el *Centre for Democracy and Law* y el *Access Info Europe* a través de la creación de un *Right To Information Rating* (RTI) en donde se toman seis categorías de medición y a cada una se le asignan puntuaciones desproporcionales las unas con las otras y al final las medidas ideales se contrastan con las arrojadas por cada país. Este índice se encuentra operando y midiendo desde 2010, mientras que la propuesta de la OEA empezó a dar sus primeros avances desde 2008.

La reforma de 2007 introdujo el principio de máxima publicidad para dejar en claro que la transparencia debía estar por encima de cualquier otro principio, decisión y práctica política en nuestro país, y las dependencias y autoridades deberían resolver pensando en este principio.

La ley de 2014 introdujo una demanda ciudadana: el castigo a las autoridades que violen el DAI y las leyes de transparencia. Así, se incorporó el criterio de formas de control de la ley para evitar infracciones a la misma y si se cometen, sancionarlas. Las formas de control de la ley se entienden no sólo como sanciones a los infractores de la ley (entiéndase autoridades), sino también a los abusadores de la ley como pueden ser los mismos peticionarios.

La construcción de indicadores para evaluar leyes de acceso también establece a la prueba de daño y al ámbito temporal de la ley como parte sustancial de cualquier marco normativo. La prueba de daño es el fundamento legal de parte de la autoridad al momento de negar el acceso a la información, tratando de prevenir un daño al Estado mismo que pone en riesgo la seguridad nacional y la de sus ciudadanos (López-Ayllón y Posadas, 2007, pp. 21-65). Por otro lado, el ámbito temporal es el lapso en que la ley es aprobada, entra en vigor y se adecua la realidad institucional a sus disposiciones; la importancia de revisar el ámbito temporal reside en el análisis del desarrollo y evolución internacional del DAI (Villanueva, 2009, pp. 13-34).

En México ha tenido una incorporación gradual de criterios para diseñar las leyes de transparencia en el país. Pese a este proceso gradual, no se ha llegado a la incorporación total de ellos aun y con la reforma de 2014 Los órganos garantes y diversas voces en la materia han exigido que la tutela del derecho de acceso a la información, así como de la protección de datos personales y la plena instauración de la rendición de cuentas en el país se den en leyes diseñadas bajo los criterios antes presentados.

Uno de los mayores problemas en materia de transparencia al momento de resolver negativas de la autoridad tiene que ver con el proceso de sustanciación de los casos. La reforma de 2014 dejó en claro que seguirá existiendo información especial, ya sea por ser confidencial, reservada o clasificada. Las negativas de acceso a este tipo de información podrían resolverse de mejor manera si se aplicase la prueba de daño al momento de emitir una respuesta del sujeto obligado al peticionario. Esta prueba de daño evitaría llevar los casos de negativa ante el Instituto, y así ahorraría tiempo y desgaste para las tres partes.

Si la ley de 2002 tenía como problema la poca definición en cuanto a sus conceptos base y por ello se tuvo que reformar en 2007, la ley de 2014 no avanzó mucho al respecto. Como se puede observar a continuación, apenas el acceso a la información se definió y plasmó en la ley con la reforma de 2007, pero la transparencia y la rendición de cuentas son materias pendientes de definir de manera clara. Existen ideas vagas en la LFTAIPG y en la LGTAIPG que permiten una interpretación de estos dos pilares de la democracia y que se entienden por el actuar de los sujetos obligados con los ciudadanos.

En ese sentido, uno de los principales avances, tanto en transparencia como en rendición de cuentas, tiene que ver con la incorporación y aumento de dos indicadores fundamentales: los sujetos obligados y los controles a los sujetos. Aunque los sujetos obligados ya se encontraban establecidos en la norma, estos estaban limitados a la Administración Pública Federal (249 en total), la reforma de 2007 y 2009 no incorporó nuevos sujetos, mantuvo los existentes; pero la reforma de 2014 incorporó a una cantidad enorme de sujetos, superando los 2000 en todo el país.

Por otro lado, los controles a los sujetos obligados evolucionaron de simples amonestaciones públicas por parte del órgano garante a sanciones y amonestaciones de carácter administrativo, económico y de corte penal. Estas se incorporaron con la reforma de 2014 y la Ley General. En ambos casos (sujetos y sanciones) se puede considerar

que hay un avance en materia de rendición de cuentas ya que los ciudadanos tienen más instancias y sujetos a quienes exigir, y también existen mecanismos para castigar de manera real su incumplimiento.

Una forma más clara de ver cuánto se avanzó en estas leyes es como se presenta en el Cuadro 6 a partir de la operacionalización de esos indicadores, y en el Cuadro 7 con la elaboración de un índice simple.

CUADRO 6
CONVERSIÓN DE LOS INDICADORES EN LAS LEYES DE TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

INDICADORES	SUBINDICADORES	Ley de 2002	Reforma de 2007	Reforma de 2009	Ley de 2014
Definición clara	Acceso a la información	0	0.3	0.3	0.7
	Transparencia				
	Rendición de cuentas				
Sujetos Obligados	Poder Ejecutivo	0.3	0.3	0.3	1
	Poder Legislativo				
	Poder Judicial				
	Partidos Políticos				
	Sindicatos				
Otros					
Máxima publicidad		0	1	No aplica	1
Información de Oficio		1	1	1	1
Promoción de cuna cultura de la transparencia	Capacitación de funcionarios	1	1	1	1
	Promoción del derecho de acceso a la información en sociedad				
Prueba de daño		0	0	0	0
Límites	Información especial	0.5	0.5	1	1
	Protección a datos personales				



CUADRO 6
CONVERSIÓN DE LOS INDICADORES EN LAS LEYES DE TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS (CONT.)

INDICADORES	SUBINDICADORES	Ley de 2002	Reforma de 2007	Reforma de 2009	Ley de 2014
Versiones públicas		1	1	1	1
Formas de solicitud de acceso	Requisitos de la solicitud				
	Tiempo de respuesta	1	1	1	1
	Prórroga al tiempo de respuesta				
Gratitud de la información	-	1	1	1	1
Periodo de reserva	-	1	1	1	1
Órgano garante	-	1	1	1	1
Afirmativa Ficta	-	1	1	1	1
Interpretación de la ley	-	1	1	1	1
Vías de impugnación (Recursos)	-	1	1	1	1
Formas de control de la ley	Responsabilidades y sanciones	0	0	0	0.5
	Abusos de la ley				
Ámbito temporal de la ley	-	1	1	1	1

Fuente: Elaboración propia

CUADRO 7
AVANCE DE LAS LEYES DE TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTA³²

	Ley de 2002	Reforma de 2007	Reforma de 2009	Ley de 2014
Índice de la normatividad	0.42	0.56	0.54	0.83

Fuente: Elaboración propia

32 Para genera este índice se transformaron los indicadores del cuadro 11 en variables nominales que adquirirían valores de 0 a 1. Aquellas variables que estaban compuestas de tres indicadores, cada una tomaba valores de 0.33 (en su conjunto resultaban 1). Aquellas que tenían dos indicadores, cada una tomaba

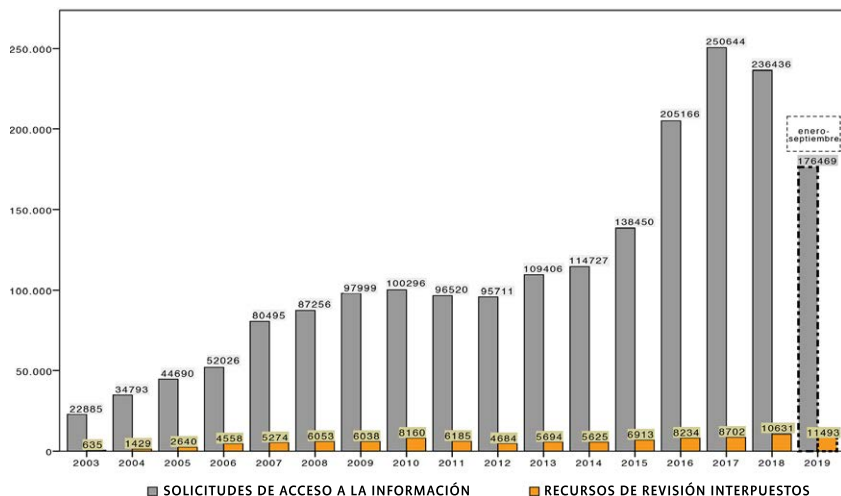
Partiendo del hecho de que las normas bajo las cuales ha operado el órgano garante han evolucionado, podemos deducir que el instituto de transparencia en México ha presentado resultados diversos en la generación de transparencia en el país en sus primeros 16 años de funcionamiento. Utilizando datos generados a partir de sus bases electrónicas en donde están contenidas todas sus resoluciones desde 2003 hasta 2019, así como sus informes de labores anuales, podemos encontrar variaciones importantes respecto a los resultados que ha arrojado tanto en materia de transparencia como en una rendición de cuentas tal y como lo señala su ley de 2002 y su ley de 2014.

Un primer dato importante de señalar es que el instituto durante estos 16 años y medio de estudio, presenta una tendencia creciente hacia un mayor interés de la ciudadanía por conocer el quehacer de sus autoridades y en hacer valer su derecho a acceder a la información pública vía el órgano garante cuando esta es negada (Gráfico 6).

Sin embargo, analizando los datos de forma desagregada tenemos diferencias significativas en estos 16 años en la forma en que se ha solicitado información, y la manera en que los interesados se han inconformado por las negativas a sus solicitudes. Por año podemos encontrar que en su inicio (2003 su primer año de funcionamiento) las cifras se encuentran por debajo del promedio tanto de solicitudes como de recursos de revisión. La tendencia a estar informado aumenta a partir de 2007. Durante sus dos primeros años de funcionamiento, podemos ver a un IFAI que conoció poco más de 2000 recursos de revisión, mientras que al año siguiente (2005) más de 2600 peticionarios recurrieron a la autoridad para hacer valer su derecho a saber, superando solo en ese año a los dos primeros en que el marco normativo e institucional funcionaron.

valores de 0.5. Y por último, las que tenían un solo indicador, su valor oscilaba entre 0 y 1. Las variables (indicadores) pueden estar presentes o no en cada ley o reforma, si están presentes entonces toman el valor de 1, si no lo están su valor es 0, sin embargo, si está presente alguno de los atributos su valor puede variar entre 0.33 o 0.7. Así, para cada ley o reforma se promediaron los valores obtenidos después de operacionalizarlas y el resultado fue un índice simple de las leyes de transparencia en México.

GRÁFICO 6
SOLICITUDES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN
VS RECURSOS DE REVISIÓN



Fuente: Elaboración propia.

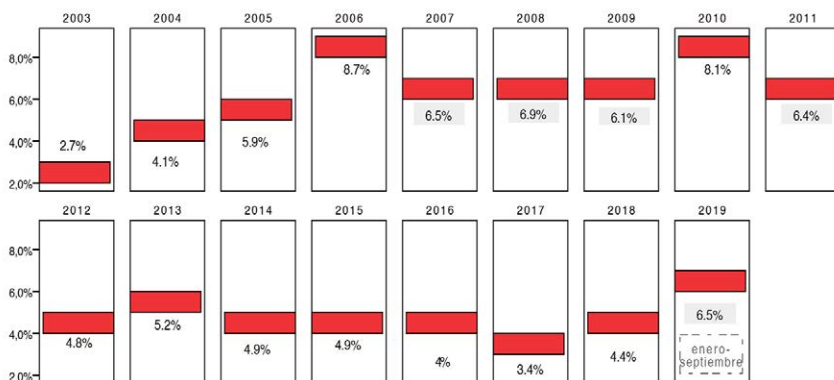
Los datos presentados muestran como en los últimos tres años del sexenio de Peña Nieto hubo mayor interés por el actuar de las autoridades, pero también, vale aclarar que, durante 2016, 2017 y 2018, el abanico de sujetos obligados aumentó exponencialmente de más de 200 a más de 2000 en todo el país, por ello es que la tendencia a solicitar información crece casi al doble en 2017, con respecto a 2014 o 2015.

Un dato por seguir es lo que sucede en 2019. La administración federal que asumió el poder el pasado 1 de diciembre de 2018, en sus primeros nueve meses del año 2019 presenta una tendencia a ser más requerido, tanto en información como en quejas por negativas a solicitudes de acceso a la información. De enero a septiembre de 2019 se presentaron 176 469 solicitudes de información en todo el país, y se interpusieron hasta septiembre pasado 11 493 recursos de revisión a negativas de la autoridad. Estos primeros datos muestran

una tendencia a saber lo que este gobierno está realizando, cómo lo está realizando y por qué esta tomando las decisiones. Los 11 493 peticionarios recurrentes hasta septiembre pasado ya han superado los 10 631 del último año del sexenio de Peña Nieto, los 4 684 del último año de Calderón, y los 4 558 de Vicente Fox.

El llegar a los recursos de revisión debería ser la última instancia, y sólo agotarse cuando existe una negativa tajante de la autoridad. En este caso, lo sujetos obligados por la ley deberían buscar que esta instancia no se activase y promover las medidas necesarias para generar los niveles de transparencia activa y pro-activa esenciales para la democracia mexicana.

GRÁFICO 7
PORCENTAJE DE RECURSOS DE REVISIÓN INTERPUESTOS, 2003-2019



Fuente: Elaboración propia.

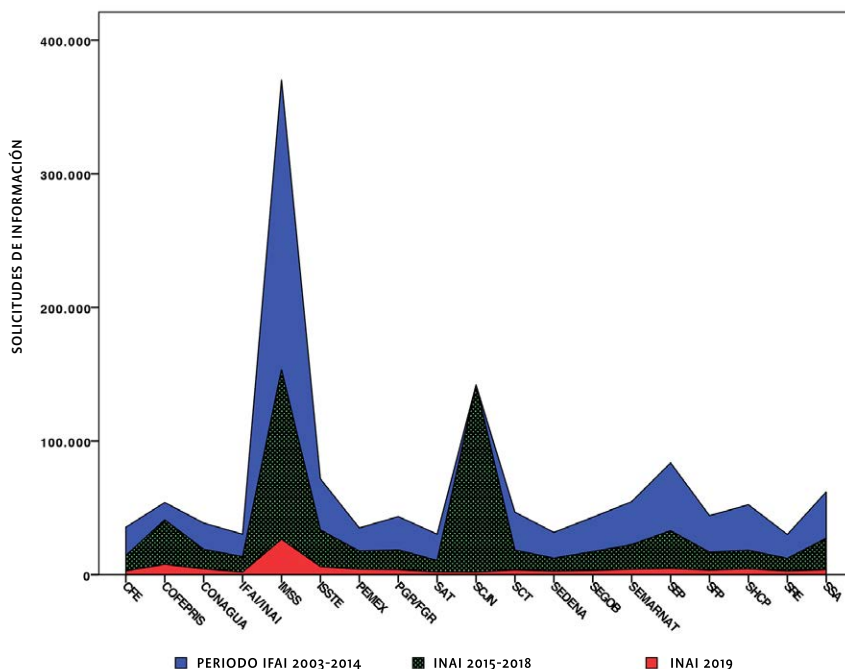
La Gráfica 7 muestra claramente la tendencia negativa al cierre de la información que fue incrementado año con año. En otras palabras, a partir de 2006 hay una tendencia al alza de recursos resueltos en el pleno del Instituto. La tendencia se mantuvo de 2007 a 2010, en que se presentó una constante de recursos de revisión interpuestos ante el instituto; después de 2011 esa tendencia decae a menos del 5 % hasta

2018. En los primeros nueve meses de 2019 se presenta nuevamente un repunte de recursos de revisión interpuestos en más del 6.5 %. Este aumento por parte de los recurrentes implica una fuerte negativa por parte de los sujetos obligados a transparentar la información, así como un mayor ejercicio del derecho de acceso a la información por parte de los ciudadanos.

Los niveles de recursos de revisión interpuestos en esta administración no representan los más altos del periodo de estudio, pero sí está dentro del grupo de años por encima del promedio de recursos de revisión interpuestos que es de 5.5 %. Los primeros nueve meses de 2019 son equiparables con 2007, 2008 y 2009, los años posteriores al inicio de la guerra contra el narcotráfico en el sexenio de Felipe Calderón.

El diseño legal e institucional de la transparencia ha llevado a que en más de 16 años se tenga como constante la solicitud de información a sus sujetos obligados específicos (Gráfico 8). Desde inicios del funcionamiento del IFAI y de los marcos normativos de transparencia encontramos que la dependencia más solicitada ha sido el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), con más de 350 000 solicitudes de acceso a la información de 2003 a 2014, más de 150 000 de 2015 a 2018 y con más de 20 000 en los primeros meses de 2019. La segunda dependencia más solicitada ha sido la Secretaría de Educación Pública (SEP) con 83 719 en los tres periodos, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) con 71 728 solicitudes es la tercera dependencia más solicitada, la Secretaría de Salud ha sido la cuarta dependencia más buscada por parte de los ciudadanos para conocer su actuar con 62 006 en total de los tres periodos. El IMSS, la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (COFEPRIS), SEP, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Hacienda), el ISSSTE y la Secretaría de la Función Pública (SFP) han tenido un repunte considerable en los primeros meses de esta administración con 26 524, 7 790, 4 630, 4 330, 6 076 y 3 378, respectivamente.

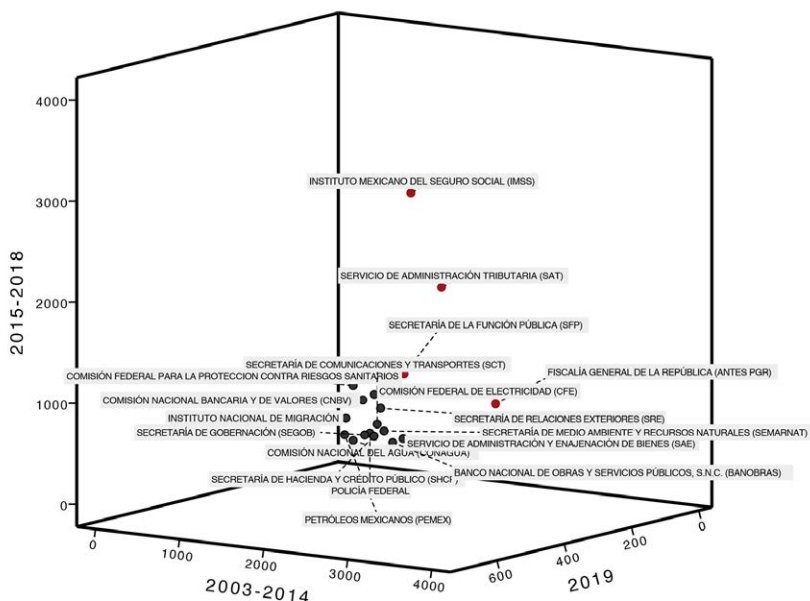
GRÁFICO 8
SUJETOS OBLIGADOS MÁS SOLICITADOS



Fuente: Elaboración propia.

A pesar de ser las dependencias y/o sujetos obligados que han sido más solicitados desde 2003, no han sido las dependencias más aperturistas hacia la población. Datos del propio INAI dan cuenta de cómo el IMSS, el SAT, la SFP y la Procuraduría General de la República hoy Fiscalía General de la República (PGR/FGR) son las dependencias del gobierno federal que más negativas de acceso a la información han presentado bajo el argumento de información clasificada por alguna causal de la ley. Práctica que se ha mantenido desde 2003 hasta los primeros nueve meses de 2019 (Gráfico 9) y que pareciera no modificarse en el mediano plazo.

GRÁFICO 9
LAS DEPENDENCIAS CON MAYORES NEGATIVAS/INFORMACIÓN CLASIFICADA



Fuente: Elaboración propia.

2.2 Las fallas institucionales y el contexto de la 4T para la transparencia

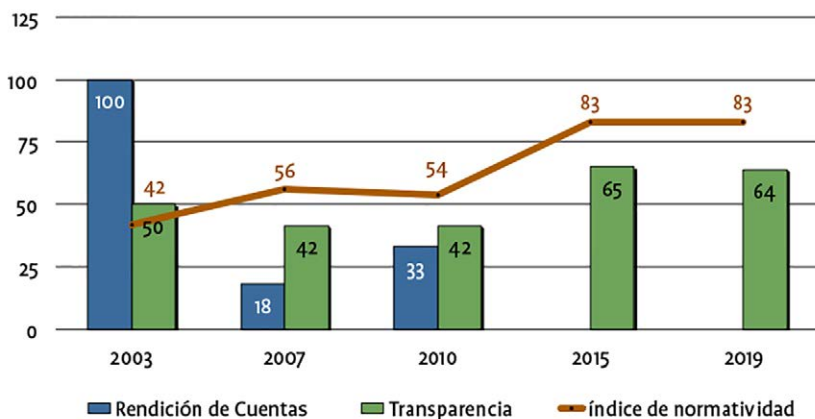
Uno de los mayores problemas que se pueden encontrar hasta este momento es la capacidad limitada con que contó el IFAI para lograr que sus decisiones fuesen acatadas (Fox y Haight, 2007). Este sigue siendo un problema para el actual INAI. En caso de incumplimiento por parte de los sujetos obligados, el IFAI debía recurrir a la Secretaría de la Función Pública para recomendarle que iniciase un proceso sancionatorio acorde a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos³³ lo cual dejaba al IFAI sin atribuciones reales en la materia.

33 Para conocer los resultados de los procesos iniciados por la SFP cuando el IFAI lo ha recomendado consúltese Ernesto Villanueva, "Transparencia acotada", Proceso, 1557, 2006.

Sin embargo, la LGTAIP de 2014 otorga facultades al instituto para sancionar a los sujetos obligados que infrinjan la ley, lo interesante es que a poco más un año de haber entrado en vigor esta ley, y de tener un INAI capaz de sancionar, los sujetos obligados hayan decidido en 2015 por el desacato al órgano garante.

Al analizar en conjunto, tanto el desarrollo de la transparencia y la rendición de cuentas promovidas por el órgano garante de México a partir de la incorporación de mecanismos de responsabilidad gubernamental y su eventual fortalecimiento, tenemos que, a mayor avance normativo, menor ha sido la transparencia y rendición de cuentas (Gráfico 10). Resulta relevante este aspecto ya que se pensaría que la fortaleza de una institución de transparencia y rendición de cuentas radica en su diseño normativo e institucional lo cual permitiría poder generar resultados óptimos en su campo, sin embargo, un análisis de la información disponible indica que existen problemas por parte del INAI para alcanzar los objetivos establecidos por sus leyes y normas internas.

GRÁFICO 10
COMPARATIVO DE RESULTADOS, 2003-2019



Fuente: Elaboración propia

El problema de la baja capacidad para generar transparencia en el país por parte del órgano garante va más allá del propio diseño institucional del órgano, así como del marco normativo que rige a toda aquella entidad que ejerza poder y use recursos públicos en su actuar. Su principal barrera en pleno 2019 es el propio gobierno federal, que ha decidido constantemente atacar al INAI desde que asumió el poder.

Apenas siete días después de haber tomado posesión, el presidente López Obrador hizo un primer llamado a los órganos autónomos para ajustarse a su política impositiva en materia de remuneraciones económicas y de ejercicio del gasto por parte de estos órganos, ignorando la autonomía constitucional con que cuentan e interfiriendo en esferas de competencias que no le corresponden al titular del ejecutivo. Específicamente su ataque frontal fue hacia dos órganos: el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) y el INAI. En palabras textuales del presidente:

“Cuesta mil millones de pesos mantener ese organismo (el INAI). ¿Se creó, y en qué ha contribuido para reducir la corrupción? Al contrario, la corrupción creció como nunca a la par de que se creó este organismo” (Expansión, 2018, 07 de diciembre)

La acusación del presidente se basa en creencias personales sin contrastar la evidencia. A lo largo de más de 16 años en donde el IFAI/ INAI ha promovido el derecho de acceso a la información como un derecho humano generalizable y disfrutable por la población entera. El instituto se ha configurado como referente nacional e internacional de una instancia capaz de fortalecer la democracia e imprimirle sustancia a la misma vía el acceso a la información clara y precisa sobre el actuar del gobierno.

A su vez, el instituto no se creó con el fin de combatir la corrupción de forma frontal y solucionar este problema desde el ámbito institucional y meramente legal, su objetivo primario fue el promover la transparencia en la Administración Pública Federal vía el acceso a

la información, que se encargarían de garantizar todos los comisionados que conforman el máximo órgano de esta institución. Si bien su actuar y resoluciones podrían inhibir los actos de corrupción, ya que buscaría la máxima publicidad de las acciones del funcionario público, esto no era garantía de que los actos corruptos cesarían, pero sí los expondrían a la luz. El combate a este mal endémico debe ser integral e incluir a actores tanto políticos como sociales para cambiar la cultura de la corrupción tan enraizada en el tejido social, y que una simple instancia como el INAI no podría lograr.

En el primer año de su mandato, el presidente Andrés Manuel López Obrador ha sido un actor clave en el debilitamiento de los órganos autónomas del país, ya sea a través de la reducción de su presupuesto como a través de la desaparición de instancias como fue el caso del INEE y la amenaza latente por desaparecer al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (*El Universal*, 2019, 15 de mayo). En el caso del INAI, el 14 de febrero del 2019, el presidente de México volvió a referirse al instituto como una institución omisa y permisiva en los grandes actos de corrupción en México, específicamente se refería al caso Odebrecht, sobre el cual aseguró que fue cómplice con los implicados al ocultar información vital sobre el caso (*Proceso*, 2019, 14 de febrero). Este tipo de acusaciones del presidente en contra del INAI han sido constantes desde ese entonces, dándose la última el pasado 26 de julio, donde el presidente volvió a criticar al instituto por no haber actuado “durante la época más corrupta” (*La Jornada*, 2019, 26 de julio).

Las críticas constantes del presidente han sido respondidas en términos institucionales y a partir de su máxima competencia, que es la resolución de los recursos de revisión con la capacidad de modificar la respuesta de los sujetos obligados. Tal fue el caso del cambio de sentido de la respuesta del sujeto obligado (Oficina de Presidencia de la República) sobre dos casos en particular, en los que se había negado la existencia de la información en un inicio: los viajes comerciales realizados por el presidente desde el 1 de diciembre de 2018 hasta el

7 de febrero de 2019, en donde se detallan las fechas, los destinos, el número de acompañantes, las aerolíneas y los costos de los boletos, así como los montos extras que ha generado (*Forbes*, 2019, 19 de junio); por el otro, el pleno del INAI resolvió que se deberían dar a conocer los vehículos que AMLO utilizó para trasladarse por todo el país durante su gira presidencial, así como de su casa a Palacio Nacional y viceversa (*Aristeguinoticias*, 2019, 27 de junio). En ambos casos se había argumentado información reservada por seguridad, tema que el propio INAI encontró impreciso. Un caso más en donde la Oficina de la Presidencia mencionó la inexistencia de la documentación fue el oficio de no reelección que el presidente habría firmado en marzo del 2019, la intervención del INAI a través de un recurso de revisión llevó a que el propio presidente reculase, y lo diera a conocer públicamente (*Forbes*, 2019, 23 de julio).

Si bien, el ataque hacia el INAI ha cesado de agosto a septiembre de 2019, el enfrentamiento directo del gobierno federal contra los órganos autónomos sigue presente. Al momento en que se escribe este capítulo se haya transitado del instituto de transparencia hacia el Instituto Nacional Electoral (*Forbes Staff*, 2019, 27 de septiembre), el cual, pareciera ser para este gobierno de la 4T un órgano incómodo para su visión del país (*Etcétera*, 2019, 4 de septiembre).

REFLEXIONES FINALES

La transparencia en México será una realidad cuando se haya avanzado más allá de los marcos normativos y los actores políticos la hayan aceptado como una forma de vida a costa de sus propios intereses. Los avances de principios del siglo XXI en relación con la apertura del gobierno fueron sumamente importantes y terminaron impactando en el diseño legal e institucional del país, que los adoptó como medidas propias dándoles un lugar preponderante en el actuar diario.

La ley de 2002 creó los instrumentos e instituciones necesarias para garantizar la transparencia de la información a nivel del gobierno

federal. Teóricos en la materia reconocen la importancia que implicó la promulgación en 2002 de una ley que garantizase la transparencia gubernamental, la cual, si bien no cumplía con los estándares de otras leyes en el mundo, si generó un punto de partida en el tema y a partir de la cual se puede hablar de un derecho a la información concierne a todos los ciudadanos mexicanos, no restrictivo para unos cuantos, y de un estado permanente de transparencia en el orden del gobierno federal (Mauricio Merino, 2012; López-Ayllón, 2016).

El impacto que tuvo la ley de 2002 en materia de transparencia fue de tal magnitud que llevó a los legisladores a trasladar el derecho de acceso a la información a la Constitución misma. Algunos análisis al respecto de la reforma de 2007 consideran que con ella se sentaron las bases para una nueva política de transparencia gubernamental, la cual fue encaminada hacia la rendición de cuentas de “todas las autoridades en los diferentes órdenes de gobierno” (Carbonell, 2012, p.1). Si bien es cierto que esta reforma permitió ampliar y clarificar el ámbito de protección y disfrute del derecho de acceso a la información, no puede considerarse que a partir de ella se crean las bases que encaminen a una rendición de cuentas más clara, en especial porque la ley de 2002 ya había iniciado ese proceso. Ambas leyes y reformas (2002 y 2007) aportaron elementos suficientes para la construcción de este proceso inacabado: la ley de 2002 creó las instituciones y procedimientos que garantizarían el ejercicio del derecho a la información, y la reforma de 2007 estableció “el estándar mínimo del ejercicio del derecho y sentó los principios de la política de transparencia gubernamental” (Carbonell, 2012, p.4).

En los hechos, el estado de la transparencia generado por el instituto en 16 años de funcionamiento, aunque muestra en términos generales un mayor aumento del interés de los ciudadanos por ejercer el derecho de acceso a la información, se pudo constatar que al hacer un análisis desagregado de la información y las dependencias que deberían entregar la misma, existen escenarios diversos en donde llega a

privar de forma recurrente un estado de anti-transparencia (en algunos casos de manera sostenida y ascendente) generados por las mismas resistencias del gobierno mexicano por abrirse a la ciudadanía.

La importancia que se le da en la literatura al derecho a la información (Fox y Haight, 2007) estriba en tres razones: por un lado, el hecho de que la ciudadanía ejerza un supervisión constante a través de la información genera una amenaza constante a los gobernantes de ser castigados por medio del voto o sanción administrativa, lo cual conlleva a un ejercicio honesto del poder; por otro lado, si se desea una democracia participativa, es necesaria una ciudadanía bien informada sobre el funcionamiento de su gobierno y para ello, la información verdaderamente confiable proviene del interior del mismo gobierno; y por último, el acompañamiento por parte de la sociedad civil organizada en la labor de gobernar de las instituciones encargadas de ello, hacen que estas instituciones públicas tengan un desempeño adecuado, generando un sistema de rendición de cuentas tanto horizontal como social.

Lo que se puede destacar de estas tres razones sobre la importancia del derecho a la información es la idea de un fortalecimiento a la democracia, a partir de un empoderamiento ciudadano que conlleve a una adecuada rendición de cuentas. Las reformas constitucionales de 2007 y 2014 parecieran haber adoptado estas tres razones para incorporar al acceso a la información y protegerlo como un derecho humano, que permitiría restablecer el vínculo entre el agente y el principal, o lo que es mejor entendido como la relación gobernante-gobernado, en donde el que gobierna no lo hace sin supervisión alguna y el que es gobernado no se deslinda por completo de los asuntos públicos y está constantemente exigiéndole cuentas claras a su representante.

Resulta vital seguir insistiendo en que la protección del derecho de acceso a la información, la promoción de la transparencia y la constante generación de una rendición de cuentas responsable como los mecanismos necesarios para seguir avanzando en sociedad y

fortalecer a la democracia. Los señalamientos hechos desde el gobierno federal de la 4T, específicamente desde el presidente de la república, en contra de los órganos autónomos como es el caso del INAI, pone de manifiesto una preocupación latente que, desde la sociedad civil, la oposición, y los propios órganos autónomos debería ser atendida y denunciada ante la posibilidad de un atentado en contra de los avances institucionales y legales en favor de los derechos humanos y de la democracia misma.

El siglo XX nos dio una lección sobre lo que no debemos tener en materia de transparencia a nivel constitucional. La lección fue aprendida y los esfuerzos emprendidos en las dos primeras décadas del siglo XXI parecieran girar en torno a una modernización de los mecanismos constitucionales capaces de hacer exigible de responsabilidad a todos los niveles y órdenes de gobierno.

El que pueda ser operable y garantizable lo escrito en la Constitución y en leyes secundarias depende en gran medida de la sociedad misma y de su deseo por involucrarse en la vida pública. Dejar de lado los beneficios y responsabilidades que nos dan estos mecanismos de empoderamiento ciudadano a través de la transparencia y rendición de cuentas del gobierno (en plena fase de implementación) es desvirtuar las bondades que nos ofrecen como sociedad y regresar a estados de opacidad en donde la información regresa (nuevamente) al gobierno y no a la sociedad; y en donde esta opacidad es rasgo característico de regímenes antidemocráticos. La democracia de la 4T presenta un reto, asimilar los avances generados por las administraciones anteriores en torno a la transparencia como una bondad que debe seguirse impulsando y no como un mal que debe erradicarse.

REFERENCIAS

- Aristegui Noticias (27 de junio de 2019). Presidencia debe informar sobre vehículos que utiliza AMLO para trasladarse: INAI. *Aristegui Noticias*. Recuperado de: <https://m.aristeguinoticias.com/2706/mexico/presidencia-debe-informar-sobre-vehiculos-que-utiliza-amlo-para-trasladarse-inai/>
- Barreda, Mikel (2011), “La calidad de la democracia. Un análisis comparado de América Latina”, en *Política y gobierno*, vol. XVIII, número 2, segundo semestre, pp 265-295, disponible en <<http://www.scielo.org.mx/pdf/pyg/v18n2/v18n2a3.pdf>>, consultado en marzo de 2018.
- Cansino, Cesar e Israel Covarrubias (2007), “Instituciones y calidad democrática en México”, en José Luis Calva (coord.), *Democracia y gobernabilidad*, México, Cámara de Diputados -M.A. Porrúa -Universidad Nacional Autónoma de México.
- Carbonell, Miguel (2008), *El régimen constitucional de la transparencia*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Carbonell, Miguel, et. al. (2012), *El futuro del IFAI: consideraciones sobre su autonomía constitucional*, México, IJ/UNAM-CIDE.
- Cárdenas, Jaime (1999), “El poder judicial en transición” en Mauricio Merino (coord.), *La ciencia política en México*, México, FCE.
- El Universal (15 de mayo de 2019). Después de 17 años desaparece el INEE. *El Universal*. Recuperado de: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/sociedad/despues-de-17-anos-desaparece-el-inee>
- Etcétera (4 de septiembre de 2019). Se lanza AMLO contra el INE; ¿para qué organismos tan onerosos?, cuestiona. *Etcétera*. Recuperado de: <https://www.etcetera.com.mx/nacional/se-lanza-amlo-contra-el-ine-para-que-organismos-tan-onerosos-cuestiona/>

- Expansión (07 de diciembre de 2018). López Obrador se lanza contra el INAI e INEE y les pide ‘ajustarse’ el cinturón. *Expansión*. Recuperado de: <https://politica.expansion.mx/presidencia/2018/12/07/amlo-se-lanza-contr-el-inai-y-le-pide-ajustarse-el-cinturon>
- Forbes Staff (19 de junio de 2019). INAI da revés a presidencia y pide dar detalles sobre viajes de AMLO. *Forbes*. Recuperado de: <https://www.forbes.com.mx/inai-da-reves-a-presidencia-y-pide-dar-detalles-sobre-viajes-de-amlo/>
- Forbes Staff (23 de julio de 2019). Presidencia no encuentra documento de no reelección que firmó AMLO. *Forbes*. Recuperado de: <http://www.forbes.com.mx/presidencia-no-encuentra-documento-de-no-reeleccion-que-firmo-amlo/amp>
- Forbes Staff (27 de septiembre de 2019). ‘Vámonos respetando, no somos iguales’, responde AMLO a INE por comparecencia. *Forbes*. Recuperado de: <https://www.forbes.com.mx/vamonos-respetando-no-somos-iguales-responde-amlo-a-ine-por-comparecencia/>
- Fox, Jonathan, et. al. (2007), *Mexico's right-to-know reforms. Civil society perspectives*, México, Woodrow Wilson International Center for Scholars – Fundar.
- Jaime, Edna et. al. (2012), *Rendición de cuentas y combate a la corrupción: retos y desafíos*, México, SFP.
- La Jornada (26 de julio de 2019). AMLO reprocha al Inai no haber visto nada durante la época más corrupta. *La Jornada*. Recuperado de: <https://www.jornada.com.mx/2019/07/26/politica/008n1pol>
- Levine, Daniel y José Molina (2007), “La calidad de las democracias en América Latina: una visión comparada”, en *América Latina Hoy*, número 45, abril, pp. 17-46, disponible en <<http://www.redalyc.org/pdf/308/30804502.pdf>>, consultado en marzo de 2018.
- Merino, Mauricio (2005), “Introducción”, en Mauricio Merino (coord.), *Transparencia: libros, autores e ideas*, México, IFAI-CIDE.
- Merino, Mauricio (2012), *La segunda transición democrática en México: esfuerzos, tropiezos y desafíos de México en busca de un sistema*

completo, articulado y coherente de rendición de cuentas, México, Wilson Center-Comexi.

López-Ayllón, Sergio (2016), “El trayecto de la reforma constitucional: del derecho incierto al derecho a parte entera”, en Jaqueline Peschard (coord.), *Hacia el sistema nacional de transparencia*, México, IJ-SUT.

López-Ayllón, Sergio y Ali Haddou Ruiz (2007), “Rendición de cuentas y diseño institucional de los órganos reguladores en México”, en *Gestión y política pública*, Vol. XVI, Número 1, I Semestre, pp. 101-145, disponible en <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13316104>>, consultado en marzo de 2018.

López-Ayllón, Sergio y Alejandro Posadas (2007), “Las pruebas de daño e interés público en materia de acceso a la información. Una perspectiva comparada”, en *Derecho comparado de la información*, enero-junio, pp. 1-31, disponible en <<http://www.libreriadecide.com/librospdf/DTEJ-18.pdf>>, consultado en marzo de 2018.

Méndez de Hoyos, Irma y Nicolás Loza (2013), “Introducción”, en Irma Méndez de Hoyos y Nicolás Loza (coords.), *Instituciones electorales, opinión pública, y poderes políticos locales en México*, México, FLACSO México.

O’Donnell, Guillermo (1993), “Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana referencias a países poscomunistas”, en *Desarrollo Económico*. Vol. XXXIII, No. 130, pp. 163-184, disponible en <https://www.jstor.org/stable/3467251?seq=1#page_scan_tab_contents>, consultada en marzo de 2018.

Proceso (14 de febrero de 2019). AMLO mantiene crítica contra el INAI por caso Odebrecht. *Proceso*. Recuperado de [https://www.proceso.com.mx/571720/amlo-mantiene-critica-contra-el-inai-por-caso-odebrecht/amp](https://www.proceso.com.mx/571720/amlo-mantiene-critica-contra-el-inai-por-caso-odebrecht/)

Sartori, Giovanni (1988), *Teoría de la democracia*, México, Alianza Editorial Mexicana.

Schedler, Andreas, (2016), *La política de la incertidumbre en los regímenes electorales autoritarios*, México, FCE.

Villanueva, Ernesto (2009), Construcción de indicadores internacionales para evaluar leyes de acceso a la información pública, en *Derechos de los mexicanos: Introducción al derecho demográfico*, México, IJ-UNAM.

DOCUMENTOS OFICIALES

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf> consultada en marzo de 2018.

—, primera sección, 11 de junio de 2002.

—, Primera sección, 20 de julio de 2007.

—, primera sección, 7 de febrero de 2014.

Corte IDH (2006), *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 19 de septiembre, Serie C No. 15, disponible en <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf>, consultada en marzo de 2018.

Informe de incidencia delictiva Fuero Común del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, disponible en <<https://www.gob.mx/sesnsp/articulos/sintesis-de-la-estadistica-de-incidencia-delictiva-mensual-reporte-al-mes-de-febrero?idiom=es>>, consultada el 1 de septiembre de 2019.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la información Pública Gubernamental, 2002.

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 2014.

OEA (2015), *Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Corte IDH 2014*, Washington, D.C., marzo, disponible en <<http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anales/informe%20anual%202014.pdf>>, consultado en marzo de 2018.

RECURSOS ELECTRÓNICOS:

http://www.oas.org/es/sla/ddi/acceso_informacion_ley_modelo.asp

<http://inicio.ifai.org.mx/SitePages/Informes-2013.aspx>

EL DESDÉN POR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



*María del Carmen Pardo*³⁴

Analizar el desempeño de la administración pública en el tiempo que lleva el actual gobierno es una tarea difícil, porque no solo no hay información que permita saber si está o no cumpliendo con sus responsabilidades, sino que se ha empeñado en sostener una apuesta riesgosa: desdeñar, sobre todo el presidente de la República, a ese entramado de estructuras y funcionarios que hacen que los gobiernos aquí y en el mundo entero funcionen. Llama la atención que, al gobierno, al que parece preocuparle de manera muy sentida el bienestar de la sociedad, no reconoce a la administración pública como ese recurso y espacio privilegiado de interacción entre gobierno y sociedad, y en el que se formulan e implementan políticas públicas que buscan justamente intentar recortar las distancias sociales y favorecer a los sectores con menos recursos y menos capacidad de organización. Basta pensar, como un ejemplo, en el papel del Instituto Mexicano del Seguro Social o en de la propia Secretaría del Trabajo que concilia posiciones extremas entre los intereses de la clase trabajadora y los del sector empresarial, logrado un equilibrio que impide rompimientos sociales que pudieran ser de graves consecuencias.

Para el presidente, la administración pública es un conjunto de estructuras y funcionarios casi prescindibles, particularmente en el caso

34 Profesora asociada en la División de Administración Pública del CIDE. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel III.

de los cuerpos intermedios de las burocracias; y, de manera muy generalizada, señaladas, en el primer caso, como ineficaces y, en el segundo, como ineptos y hasta corruptos; señalamientos ambos que no se sostienen, por lo menos hasta el momento de escribir esta colaboración, en ningún tipo de evidencia, Los únicos funcionarios que se “salvan” de esos calificativos negativos, son los que acaban de tomar posesión de sus cargos y que llegaron con el nuevo gobierno que él encabeza.

De cara a un número importante de decisiones intencionalmente encaminadas a desdeñar la administración pública como recurso privilegiado de gobierno, el detalle del análisis se hará sobre los siguientes temas:

1. PLAN ANTICORRUPCIÓN Y AUSTERIDAD ³⁵

(CAMBIOS EN LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL LOAPF, 30 DE NOVIEMBRE DE 2018)

Un parte sustantiva del contenido de este plan se convirtió en el sesgo distintivo de la campaña electoral y lo es también del gobierno en el poder.³⁶ El propósito es un gobierno austero a partir de una reorganización administrativa que lo que busca en última instancia es reducir la administración pública (fideicomisos y oficinas de prensa de los secretarios, subsecretarías, oficinas de asesores entre algunos de los recortes ocurridos) a la que el gobierno le endosa prácticamente todos los problemas de corrupción, sin considerar, por un lado, que la corrupción implica complicidad entre varios actores (por, ejemplo, coaliciones, colisiones y capturas público/ privadas) y, por el otro, que corrupción también puede ser falta de capacidades y experiencia para manejar asuntos de trascendencia pública.

35 http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/loapf/LOAPF_ref61_30nov18.pdf

36 https://www.huffingtonpost.com.mx/2018/07/15/los-50-puntos-anticorrupcion-y-de-austeridad-de-amlo_a_23482559/.

El centro del “ataque” está en la búsqueda casi obsesiva de reducir costos para utilizar estos recursos, sobre todo, en los programas de ayuda directa y romper esquemas de intermediación, asuntos que se analizarán más adelante.³⁷ El reto para las administraciones públicas es enfrentar esta andanada de críticas en medio de escenarios contradictorios: búsqueda de mayor eficiencia con funcionarios de escasa formación y experiencia; mayor eficiencia enfrentado la reducción de programas y dependencias, sin un claro diagnóstico de sus comportamientos; mayor eficiencia de cara a la supresión de un alto porcentaje de puestos de confianza (70%); mayor eficiencia al mismo tiempo que se propone una alta concentración de funciones en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), (tendrá bajo su responsabilidad los padrones de los programas gubernamentales, la concentración de los procesos de contratación y el área responsable de consolidar los procedimientos de compra, entre algunas de sus muchas atribuciones).³⁸ Los datos con los que cuenta el gobierno, para la toma de decisiones en general y, en particular las que debe tomar SHCP, no proceden de las tradicionales fuentes “oficiales”; por ejemplo, el llamado Censo de Bienestar no fue levantado por la institución dedicada a estas tareas, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), sino por los llamados Servidores de la Nación que forman parte del partido político en el poder, MORENA.³⁹

37 María Amparo Casar, “El Gran Benefactor”, 1 de marzo de 2019, <https://www.nexos.com.mx/?p=41305>, consultado el 9 de marzo de 2019.

38 Carlos Matute González, La Contratación de las Compras Públicas.<http://www.cronica.com.mx/autor.php?id=60>.

39 Sobre estos servidores, es importante mencionar que no se conoce su proceso de reclutamiento, capacitación, remuneración, la procedencia del dinero para compra de celulares, aplicaciones, material impreso, etcétera. Tampoco se conocen datos sobre la cobertura, estados, municipios, localidades encuestadas. El coordinador de estos grupos es Gabriel García Hernández, que a su vez es el Coordinados de los delegados.

2. AJUSTES ES EQUIVALENTE A RECORTES

La llegada de un nuevo gobierno siempre implica ajustes importantes, particularmente por las decisiones que se toman respecto a los puestos de confianza. Sin embargo, el gobierno que encabeza Andrés Manuel López Obrador no procedió como sus antecesores, sino que, en otro evento de claro desdén por la administración pública, procedió a despedir funcionarios en prácticamente todas las dependencias federales. “Durante los primeros 100 días del actual gobierno federal, 8 mil 331 burócratas dejaron de ocupar sus plazas, lo que representa un promedio de 83 personas diarias que fueron despedidas en esta administración, la cual anunció desde el cambio de poderes el adelgazamiento de la burocracia como parte de su política de austeridad.”⁴⁰

40 Blanca Valadéz y Daniel Venegas, Periódico *Milenio*, Ciudad de México, 27.03.2019. “De acuerdo con la respuesta ofrecida a casi una veintena de solicitudes de información, en 18 dependencias federales existían en octubre del año pasado 330 mil 899 plazas ocupadas, pero para febrero de este año dicha cifra descendió a 328 mil 568, es decir, al menos 2 mil 331 plazas no se ocupan, porque aún falta conocer la modificación de la estructura de las secretarías de Bienestar, Hacienda y Gobernación, que no respondieron en el mismo plazo la petición de transparencia. Por otra parte, el líder del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Secretaría de Salud, Marco Antonio García Ayala, aseguró que en dicha dependencia más de seis mil trabajadores administrativos, que no pertenecen al sindicato, han sido despedidos, por lo que en conjunto la disminución de burócratas es de 8 mil 331. En entrevista, García Ayala aseguró que -en enero, febrero y marzo hubo un ajuste, un primer recorte de 3 mil trabajadores y después se presentó otro similar de 3 mil del personal de estructura y que fue contratado para efectuar labores de confianza, por ejemplo, en una subdirección del hospital. -Recibimos un documento de la Secretaría de Hacienda en el que establece la necesidad de reducir a 30 por ciento las plazas de confianza y de áreas administrativas. El gobierno federal, también aclaró que no se tocarán las cerca de 300 mil plazas de agremiados al sindicato por tratarse de personal sustantivo, como médicos, enfermeras, camilleros, que trabajan en los hospitales e institutos nacionales. La Secretaría de Salud, de acuerdo con sus propios documentos, contaba, hasta principios de año, con una plantilla de 47 mil 724 trabajadores de confianza, asignados a efectuar labores administrativas en hospitales, institutos y en el área central.

Cifras por dependencia. De acuerdo con las solicitudes de transparencia realizadas, la dependencia que cuenta con la mayor diferencia en el número de plazas ocupadas es la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, con 736

Estos recortes no han tenido como sustento ningún tipo de información que permita afirmar que son necesarios para un mejor desempeño de la administración y el gobierno. Se han hecho bajo la lógica de que se requiere, por un lado, combatir la corrupción sin mediar ningún tipo de diagnóstico que demostrara que las áreas en las que se han hecho los recortes existían vicios y corrupción. Y, por el otro, obviar estructuras y funcionarios con capacidades y experiencia, a

trabajadores menos. Le siguen las secretarías de la Función Pública, con 271 plazas ocupadas menos; la Semarnat, con 265, y Agricultura y Desarrollo Rural, con 236 menos respecto de octubre de 2018. La Secretaría de Educación Pública tiene 230 plazas ocupadas menos y la Secretaría de Energía, 203. La Secretaría de Cultura reportó una disminución en el número de plazas ocupadas de 164. Te recomendamos: Alcanza el empleo informal su nivel más alto en siete años. En tanto que la Secretaría de Desarrollo Territorial y Urbano tiene 93 plazas ocupadas menos, Relaciones Exteriores, 74, y Turismo 59 menos. En sentido contrario, destaca que la secretaría de Economía cuenta con 60 plazas ocupadas más respecto a las que tenía en octubre de 2018 al pasar de 2 mil 924 a 2 mil 984. En lo que se refiere a las fuerzas armadas, la Sedena informó que no hay cambios en el número de plazas ocupadas, pues se mantiene en 241 mil 157, en tanto que la Secretaría de Marina también mantiene el mismo número de plazas ocupadas: 66 mil 369, aunque tiene autorizadas desde octubre 66 mil 505. En tanto, la Secretaría de Salud solo informó del número de plazas autorizadas, que pasó de 15 mil 321 a 15 mil 315, es decir, seis menos. Algunas dependencias no proporcionaron la información sobre la disminución de plazas ocupadas. Tal es el caso de la Secretaría del Bienestar, que solicitó una prórroga para informar sobre este tema. En tanto, las secretarías de Hacienda y de Gobernación solo reportaron el número de plazas ocupadas en octubre: 4 mil 800 en el caso de la primera y 5 mil 835 en el caso de la segunda, pero no ofrecieron la actualización para febrero de este año, por lo que para este recuento se consideró que esta cifra se mantiene sin cambios. La Secretaría de Comunicaciones y Transportes tampoco informó de cambios en las plazas ocupadas y señaló que tiene autorizadas 51 mil 504. En otra serie de solicitudes de información, las dependencias informaron que, en conjunto, de octubre del año pasado al 15 de febrero de este año, 20 mil 390 trabajadores han causado baja. De ellos, 15 mil 507 lo hicieron en diciembre del año pasado, en el primer mes de la nueva administración, y 12 mil 763 formaban parte de la Secretaría de la Defensa Nacional. Otras solicitudes de información señalan que de 2013 a 2016 8 mil 492 trabajadores del gobierno federal iniciaron sus trámites de jubilación. En la Secretaría de Turismo (Sectur), pese al anuncio de más recortes a las dependencias gubernamentales, su titular de Miguel Torruco Marqués, afirmó que en el sector ya no habrá más reducciones en el presupuesto porque “se llegó al límite”.

partir del señalamiento que ha hecho el gobierno; esto es, como intermediarios perniciosos. Por otra parte, aunque se ha dicho de manera aislada que se insistirá en el tema de la profesionalización, incluso respecto al fortalecimiento de un esquema de carrera, en el lapso transcurrido, no se ha materializado ninguna decisión en ese sentido.

3. CREACIÓN DE LAS DELEGACIONES DE PROGRAMAS PARA EL DESARROLLO

(MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 17 DE LA LOAPF, 30 DE NOVIEMBRE 2018)

Con el propósito de suprimir 2300 delegaciones, subdelegaciones y oficinas de representación de dependencias federales que existían en los estados, el actual gobierno propuso la creación de unidades administrativas llamadas Delegaciones de Programas para el Desarrollo, las que estarán adscritas a la Secretaría de Bienestar (SB), pero reportarán sus actividades a la también recién creada Coordinación General de Programas para el Desarrollo, que quedará bajo el mando directo del Presidente de la República, y cuyas facultades aparecerán establecidas en el Reglamento de la Oficina del Presidente.

Los propósitos de estas unidades que convierten a sus titulares en lo que la crítica ha identificado como “super delegados”, de manera resumida son las siguientes: a) reorganizar las delegaciones de la Administración Pública Federal (APF) en los estados; b) imprimir eficiencia administrativa en los procesos de los trámites del Registro Federal de Trámites y Servicios; y, c) reducir intermediarios entre gobierno federal y destinatarios de programas, planes y proyectos. Para ello, llevarán a cabo actividades como: a) verificar las acciones estratégicas en materias prioritarias; b) coordinar las acciones entre los tres poderes de gobierno; c) supervisar el cumplimiento de las funciones de atención ciudadana; d) promocionar planes y programas del gobierno federal; y, e) supervisar los programas que otorguen algún beneficio directo a la población. Las materias prioritarias, hasta

donde la información lo ha permitido, se puede suponer que serán las que decida el propio presidente de la República.

Que retos importantes se presentarán para la administración pública a partir de estas iniciativas: primero, los gobiernos estatales y sus administraciones parecen quedar subordinadas a un mando unipersonal.⁴¹ Mauricio Merino lo frasea de esta manera “...La construcción deliberada y hasta planeada y hasta ahora bien operada de una nueva forma de presidencialismo mexicano; esto es, la concentración de poder en él mismo, a partir de la disciplina que impone no solo a su gabinete y a su partido, sino el sometimiento deliberado de gobernadores, órganos autónomos, sociedad civil, expertos... todo lo que no sea consecuente con la figura del presidente de la República.”⁴² Segundo, los beneficios y ayudas sociales se entregarán de manera directa a la población, suprimiendo lo que el nuevo gobierno considera como intermediarios perniciosos⁴³, pero obviando estructuras, procesos y funciones de servicio público,⁴⁴ que, si bien en algunas situaciones límite, pudieron haber generado inercias perversas y hasta corrupción, la mayoría otorgaban certidumbre y respuestas institucionales, evitando lo que se convirtió en una de las muchas demandas

41 Para una amplia explicación de esto, véase Mauricio Dussauge, Nuevo gobierno, ideas viejas, Revista Nexos, 18 de marzo 2019 y Edna Jaime, Presidente, no puede solo, <https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/edna-jaime/presidente-no-puede-solo>, 15 de marzo 2019.

42 Mauricio Merino, entrevista Proceso: el poder cambia a la gente, 12 de marzo, 2019.

43 Máximo Ernesto Jaramillo-Molina, “Sin intermediarios’: La política social en la 4T”, 14 de marzo de 2019, https://economia.nexos.com.mx/?p=2165&fbclid=IwAR0g8klWX5iha_TyPejYpcSEet_6Z0N-nIYjxLNPSHUiXuISGQyOfoV9-nU, consultado el 15 de marzo de 2019. <https://www.animalpolitico.com/2018/09/intermediarios-programas-sociales-corrupcion/>

44 Guillermo M. Cejudo, La política social de AMLO I y II, *Animal Político*, 11 y 19 de enero 2019.

del partido que llevó al presidente al poder, que no se les diera a estas ayudas un uso político/electoral.⁴⁵

Hasta hoy día no se tiene claridad sobre lo que las dependencias responsables de la ejecución de programas que entregarán beneficios directos deben cumplir (padrones de beneficiarios por entidad, municipio y localidad; lugar desde donde se operarán los programas; calendarios de entrega también por entidad, municipio y localidad y ajustes presupuestarios, además de realizar acciones de orientación y difusión) puesto que, por un lado, se suprimen programas sociales o se modifican otros, como Prospera.⁴⁶ Segundo, porque los programas ya no contarán con reglas de operación. Un tema ausente y que también contradice la propuesta de combate a la corrupción es que, dado que los programas ya no estarán operados bajo reglas, tampoco aparece ningún elemento que permita saber qué cuentas se rendirán sobre estos recursos y a quién.

Como un antídoto contra la corrupción, el presidente propuso la figura de los super delegados estatales, para fungir como vigilantes de los gobernadores y seguir el curso de los programas federales. Con ese mismo argumento anticorrupción desbarató el programa de estancias infantiles e intentó hacer lo mismo con los refugios para mujeres víctimas de violencia.⁴⁷

Estas ayudas directas, es previsible y lo han señalado de manera reiterada en la crítica formulada en los poco más de cien días transcurridos del gobierno, generarán más problemas de los muchos que ya

45 María Amparo Casar, "Un hombre previsor", 6 de marzo de 2019, <https://www.excelsior.com.mx/opinion/maria-amparo-casar/un-hombre-previsor/1300182>, consultado el 9 de marzo de 2019.

46 <https://www.animalpolitico.com/2019/03/desmantelan-prospera-salud-alimentacion->

47 Edna Jaime, "Y todo en nombre de la corrupción", *El Financiero*, 12 de abril, 2019.

tienen los grupos más vulnerables (de manera destacada en los casos de estancias infantiles y refugios para mujeres violentadas).⁴⁸

4. ¿ALTERACIÓN DEL PACTO FEDERAL?

La propuesta de creación de los súper-delegados reabre el ancestral tema de la vigencia del pacto federal. Los delegados federales fueron una figura que apareció en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) de 1976, con facultades normativas y como también tenían facultades presupuestales crecieron, como quedó señalado, en un número excesivo. Un asunto derivado del pacto federal es el de las competencias: qué le toca a la federación, qué a los estados y qué a los municipios, y hay facultades concurrentes.⁴⁹ En el arreglo de 1976, las normativas quedaron en manos sobre todo de las oficinas de representación y las presupuestales en las delegaciones. Ese esquema está en revisión, puesto que en la propuesta del gobierno los “nuevos” delegados ocuparán un puesto administrativo, reduciéndose en número e insistiendo que no se busca alterar el pacto federal, sino enfatizar el rediseño en la forma en la que se relacionan las entidades federativas con el gobierno federal; se insiste en que no manejarán recursos presupuestales, y que buscarán de manera prioritaria, en palabras de Nancy Ortiz en Oaxaca, “cumplir con lo que diga el presidente”.⁵⁰

48 <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/sociedad/plan-de-guarderias-vulnera-derechos-de-ninos-coneval>.

49 Martín Vivanco Lira, “AMLO y otro federalismo posible I/II”, 22 de noviembre 2018, <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=9268>, consultado el 12 de marzo de 2019.

50 *Excelsior*, 9 de marzo 2019.

Los retos que enfrentarán las administraciones públicas en este tema son, primero, dado el catálogo de programas sociales propuestos,⁵¹ las burocracias que los operarán no podrán ser prescindibles, al menos en el corto plazo. Segundo, habrá un proceso de transición en el que convivirán las antiguas oficinas de representación, algunas de las cuales incluso se habla que permanecerán –Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y la Fiscalía General de la República (FGR), entre otras–.

Los distintos escenarios a partir de la participación de los subdelegados plantean importantes retos a las administraciones estatales y su relación con la federal: primero, que su trabajo “administrativo” se politice y esto derive en enfrentamientos con los poderes instituidos, gobernadores y burocracias locales y en el desarrollo de una base político/electoral para replicar y consolidar un proyecto político.⁵² Segundo, que lleven a cabo un eficaz trabajo y que la coordinación de acciones se convierta en el rasgo distintivo del trabajo de estos delegados, lo que a todas luces se antoja como una misión imposible, dado que no cuentan con experiencia administrativa, ni de responsabilidades gubernamentales; algunos habían sido dirigentes de Morena e incluso candidatos a ocupar la gubernatura. Su misión se resume en palabras de María Amparo Casar: en el control político de los estados.⁵³

51 Pensión para el Bienestar de Personas Adultas Mayores, Jóvenes Construyendo el Futuro; Beca Universal de Educación Media Superior Benito Juárez, Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente, Sembrando Vida, Tandas de Bienestar, Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos, Colonas Marginadas, Universidades para el Bienestar Benito Juárez, Prospera, Reclutas de la Guardia Nacional, Aumento del salario mínimo y en la frontera, más los que se acumules...

52 Jesús, Silva-Herzog Márquez, “32 Maximatos”, *Reforma*, Opinión, 13 de agosto de 2018, <https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?id=140079&po=3&urlredirect=https://www.reforma.com/aplicaciones/editoriales/editorial.aspx?id=140079&po=3>, consultado el 13 de marzo de 2019.

53 María Amparo Casar, “Un hombre previsor”, *op.cit.*

La participación de los delegados propuestos no resuelve la tensión centralismo/ federalismo, pero si tiende claramente a fortalecer la figura presidencial, en un escenario de por si marcado por decisiones tomadas en el pasado que tendieron a fortalecer al gobierno federal: mando único, Ley de Disciplina Fiscal para Entidades Federativas y Municipios, Reforma Electoral, entre otras.⁵⁴ Las razones que se han expuesto en la defensa de esas figuras reiteran argumentos utilizados por el presidente para volver a insistir en los dos aspectos clave de su propuesta anti corrupción: reducir la administración pública para hacerla más eficiente; reportar de manera directa a él de sus actuaciones y eliminar “perniciosos” intermediarios.⁵⁵

5. CONCENTRACIÓN DE PODER: ¿INCLUSO EL JUDICIAL?

Dado que una o “la” apuesta más importante del gobierno es combatir la corrupción, y en esa cruzada la administración pública aparece más como villana que como víctima, resulta difícil entender, entonces, la lógica de decisiones que se han tomado de manera también reiterada, y que apuntan a funcionarios públicos como posibles actores clave en la comisión de irregularidades y hasta de actos de corrupción, sin que haya mediado ningún tipo de intervención de las instancias judiciales para sustentar y probar de cuales de esos “señalamientos” se desprenderían cabales actos de corrupción.⁵⁶

El primero y más notable fue el que hizo el actual presidente López Obrador de lo ocurrido en el gobierno del expresidente Peña Nieto el

54 Luis Godoy Rueda, “La tensión centralista y federalista de López Obrador”, 16 de agosto de 2018, <https://redaccion.nexos.com.mx/?p=9559>, consultado e 13 de marzo de 2019.

55 Animal Político, ¿“Qué son los superdelegados de AMLO en los estados y por qué los gobernadores los rechazan?”, *Animal Político*, 24 de noviembre de 2018, <https://www.animalpolitico.com/2018/11/que-son-los-superdelegados-amlo/>, consultado el 9 de marzo de 2019.

56 Leo Zuckerman, AMLO; el miedo y el Tribunal de la Cuarta Transformación, *Excelsior*, 11 de marzo de 2019.

día de su toma de posesión. Formuló una larga lista de señalamientos de acciones que conducirían a actos de corrupción, pero que, al paso de los días, parecería que se olvidó y ha quedado solo en eso. Una posible excepción, pero es aún incierta, es la suerte que correrá el ex director de Petróleos Mexicanos; la única decisión firme es haberlo inhabilitado por diez años para ocupar cargos públicos.

El segundo, señalar como actos ilícitos haber trabajado en el gobierno y hoy día hacerlo en las empresas privadas (conferencia mañanera, 11 de febrero 2019). De suyo este tránsito no es ilegal, pero si los funcionarios cometieron actos indebidos, el aparato de justicia debería intervenir para probarlo y esta atribución no puede recaer en la cabeza del ejecutivo.

El tercero, el señalamiento hecho sobre el presidente de la Comisión Reguladora de Energía (CRE) sobre un posible conflicto de interés. No mediaron ningún tipo de pruebas, pero el presidente representado por la secretaria de la Función Pública (FP) y el titular de la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF), lo culpabilizaron. Más tarde, el presidente lo recibió en audiencia privada y acaba de presentar su renuncia al cargo, sin que se probara que cometió algún acto ilícito.⁵⁷

El cuarto, los señalamientos hechos en voz del “pueblo” en las giras presidenciales a los gobernadores de oposición de ineptos, frívolos y corruptos, sin que tampoco exista prueba alguna sobre estas acusaciones hechas en la plaza pública.

El quinto, haber expedido un *memorándum* que para efectos prácticos “anulaba” las modificaciones constitucionales hechas bajo el emblema de la Reforma Educativa.

El sexto, decidir compras de montos significativos bajo el argumento de que las licitaciones hechas en el pasado estuvieron cargadas de irregularidades, cosa que, si fue cierta, se tendría que probar, antes de que de manera casi personal se decida qué comprar y a quién, como sucedió con las pipas para el abasto de gasolina.

57 Periódico *Excelsior*, 3 de junio 2019.

Estos ejemplos dan cuenta de la omisión judicial para probar actos de corrupción y su indebido “reemplazo” por decisiones formuladas en el ámbito ejecutivo. En esta usurpación de funciones, se señala, se culpabiliza, pero no se desata ningún tipo de actuación formal que pruebe dicha culpabilidad, lo que de manera evidente constituye decisiones que, por demás contradictoria, lo que hacen es atentar contra la impunidad y el combate a la corrupción.

Edna Jaime lo plantea de esta manera:

“Es todo un acertijo el tratar de entender cómo es que el presidente de la República entiende la corrupción y su posible remedio. Porque habla de la corrupción como uno de los males que más han lacerado en país, pero no actúa para llevar ante la justicia a quienes las evidencias señalan como responsables de perpetrarla. El ejemplo más socorrido es el de la Estafa Maestra, cuyo expediente conoce la Fiscalía, que ha decidido emprender acciones legales pero contra funcionarios menores, no los peces gordos. Resulta también un acertijo que el presidente enfatice su enfado con la corrupción y a la vez desdeñe el instrumento mejor logrado hasta el momento para combatirla: el Sistema Nacional Anticorrupción. Para el presidente el Sistema significa más burocracia, y en su esquema de austeridad, la inversión en instituciones que puedan prevenirla, detectarla y combatirla, es superfluo y está fuera de sus prioridades. Dice el presidente que el Sistema no ha funcionado, pero no repara que existe un problema con su planteamiento: el Ejecutivo federal es parte del sistema y tiene responsabilidad en sus resultados.”⁵⁸

Siguiendo el argumento de Edna Jaime, la corrupción se puede explicar sobre todo como la manifestación evidente del poder sin contrapesos, lo que se traduce, sin duda, en abuso. Es un claro síntoma de debilidad institucional y de un gobierno de baja calidad. “De un Estado débil y de hombres fuertes que no encuentran contención en

58 Edna Jaime, *Y todo en nombre...op.cit.*

la ley y en los encargados de aplicarla. Y por paradójico que parezca, en nombre de la corrupción se han estado debilitando los contrapesos y mecanismos para acotarla efectivamente.”⁵⁹

“Con el argumento de la inutilidad del Sistema, no tiene prisa en promover que el Senado designe a los ‘magistrados anticorrupción’ del Tribunal de Justicia Administrativa. Una pieza central del esquema anticorrupción, es el órgano que conoce de faltas administrativas graves y las sanciona. Precisamente para establecer un nuevo régimen disciplinario en la administración pública es que se reformó la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, una pieza central del sistema anticorrupción. Pero no tenemos quién aplique la ley. A dos años de que el entonces presidente Peña presentara a sus candidatos, no hay nombramiento. La secretaria de Gobernación ha dicho que no está asentado en nuestra Constitución la existencia de las nuevas salas regionales previstas para que dicho tribunal tramite los casos de corrupción en el ámbito administrativo. Si existen problemas de legalidad o de diseño, lo pertinente es que se resuelvan, no que se dejen las vacantes de manera indefinida en detrimento de la impartición de justicia en este ámbito.”

“Con el argumento anticorrupción, su partido en el Senado propuso la creación de una nueva sala en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, una iniciativa con poco impacto en el tema anticorrupción, pero con un gran efecto en la distribución del poder en el país. Con la creación de una nueva sala en la SCJN, el presidente podría proponer a cinco nuevos ministros que, sumados a los dos recién nombrados y el relevo de un tercero, le daría un gran ascendente sobre el máximo tribunal del país. Una situación riesgosa e inaceptable, justamente por el contexto político y de concentración de poder que experimentamos. Donde el presidente pone el ojo hay corrupción y la medicina tiene estas siglas: AMLO.”⁶⁰

59 Idem.

60 Idem.

REFLEXIONES A MANERA DE CONCLUSIÓN

Del rápido recorrido hecho en estas cuartillas, se desprenden varias conclusiones que entendemos como enormes retos que, de no enfrentarse de manera positiva y propositiva, se acabarán convirtiendo en riesgos para la administración pública, y que han sido señalados en la andanada de editoriales y artículos publicados en el lapso transcurrido desde la llegada de este gobierno.

“Es difícil defender lo que teníamos. Pero también resulta difícil argumentar a favor del nuevo rumbo. Y en realidad el acertijo no es difícil de resolver. El presidente va por todo. Por restaurar lo ‘hiper’ al presidencialismo mexicano. Porque a su entender la alternativa falló. Es difícil suponer que sea para el bien del país. Por eso y otras razones resulta todo un acertijo el que se quiera combatir la corrupción, pero se desdeñe los instrumentos con los que el Estado cuenta para lograrlo.”⁶¹

Primero, la propuesta del gobierno no es necesariamente un conjunto de ocurrencias sino responden a un plan que se fue “gestando” a lo largo de los años en el que el actual presidente fue integrado su plataforma y grupo de trabajo.

Segundo, el plan del gobierno se desdobra en dos propósitos: la centralización del poder en la figura del presidente, y una suerte de transformación político/moral, que, hasta el momento no se sustenta en evidencia, pero sí en una defensa hecha solo desde el grupo en el poder.

Tercero, como resultado de esa transformación que tiene como eje central el combate a la corrupción basado en dos acciones prioritarias: reducción de costos y traslado de estos recursos a obras y a beneficiarios sociales de manera directa, obviando las estructuras político/ administrativas y la función pública.

61 Idem.

Cuarto, en la transformación propuesta no están incluidas las administraciones públicas y los equipos de funcionarios formados en la experiencia de gobierno, y con capacidades técnicas, sino en lealtad personal y empatía política.

Quinto, la propuesta del nuevo gobierno incluye reducciones de estructuras y salarios, concentración de funciones, contratación de funcionarios sin procesos ajustados a experiencia y mérito, supresión de programas, desdén a los poderes instituidos, como gobernadores y alcaldes y descalificación de distintos actores sociales, que sí habían comprometido su trabajo con las mejores causas sociales a lo largo de décadas. Todo esto junto, y al mismo tiempo, no necesariamente abona a la buena intención de contar con un país menos desigual y más justo.

Sexto, aunque no cae dentro del ámbito propiamente de la administración pública repercute de manera directa en ella el hecho de que no se respeta la división de poderes al erigirse el ejecutivo como el juzgador por excelencia de actos indebidos, sin que medie ninguna intervención de las estructuras formales dedicadas a la impartición de justicia.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Casar, María Amparo, “El Gran Benefactor”, 1 de marzo de 2019, <https://www.nexos.com.mx/?p=41305>, consultado el 9 de marzo de 2019.
- Casar, María Amparo, “Un hombre previsor”, 6 de marzo de 2019, <https://www.excelsior.com.mx/opinion/maria-amparo-casar/un-hombre-previsor/1300182>.
- Cejudo M. Guillermo, “La política social de AMLO I y II”, *Animal Político*, 11 y 19 de enero 2019.
- Dussauge Mauricio, “Nuevo gobierno, ideas viejas”, Revista *Nexos*, 18 de marzo 2019
- Godoy Rueda, Luis, “La tensión centralista y federalista de López Obrador”, 16 de agosto de 2018, <https://redaccion.nexos.com.mx/?p=9559>.
- Jaime Edna, “Presidente, no puede solo”, <https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/edna-jaime/presidente-no-puede-solo>, 15 de marzo 2019.
- Jaime Edna, “Y todo en nombre de la corrupción”, *El Financiero*, 12 de abril, 2019.
- Jaramillo-Molina, Máximo Ernesto, “‘Sin intermediarios’: La política social en la 4T”, 14 de marzo de 2019, https://economia.nexos.com.mx/?p=2165&fbclid=IwAR0g8klWX5iha_TyPejYpcSEet_6Z0N-nIYjxL-NPSHUiXuISGQyOfoV9-nU,
- Matute González Carlos, “La Contratación de las Compras Públicas”, <http://www.cronica.com.mx/autor.php?id=60>.
- Merino Mauricio, entrevista *Proceso*: “El poder cambia a la gente”, 12 de marzo, 2019.
- Silva-Herzog Márquez, Jesús, “32 Maximatos”, *Reforma*, Opinión, 13 de agosto de 2018, <https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/>

articulo/default.aspx?id=140079&po=3&urlredirect=https://www.reforma.com/aplicaciones/editoriales/editorial.aspx?id=140079&po=3.

Valadéz Blanca y Daniel Venegas, Periódico *Milenio*, Ciudad de México, 27.03.2019

Vivanco Lira, Martin, “AMLO y otro federalismo posible I/II”, 22 de noviembre 2018, <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=9268>, consultado el 12 de marzo de 2019

Zuckerman Leo, “AMLO; el miedo y el Tribunal de la Cuarta Transformación”, *Excelsior*, 11 de marzo de 2019.

Animal Político, ¿“Qué son los superdelegados de AMLO en los estados y por qué los gobernadores los rechazan?”, 24 de noviembre de 2018, <https://www.animalpolitico.com/2018/11/que-son-los-superdelegados-amlo/>, consultado el 9 de marzo de 2019.

https://www.huffingtonpost.com.mx/2018/07/15/los-50-puntos-anticorrupciony-de-austeridad-de-amlo_a_23482559/).

(http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/loapf/LOAPF_ref61_30nov18.pdf

<https://www.animalpolitico.com/2018/09/intermediarios-programas-sociales-corrupcion/>

<https://www.eluniversal.com.mx/nacion/sociedad/plan-de-guarderias-vulnera-derechos-de-ninos-coneval>

<https://www.animalpolitico.com/2019/03/desmantelan-prospera-salud-alimentacion->

LA REINGENIERÍA ANTICORRUPCIÓN DE LA SUPREMA CORTE: ¿UNA PROPUESTA INDECOROSA?



*Arturo Miguel Chípuli Castillo*⁶²

INTRODUCCIÓN

La corrupción en México puede observarse a lo largo y ancho de su territorio, a través de distintas manifestaciones, formas y modos. Como bien señalan Carolina Rocha y Miguel Pulido (2017): de norte a sur, de este a oeste, cada rincón de la República mexicana tiene sus propias historias de corrupción. Anécdotas únicas de rapacidad, leyendas urbanas de saqueo y latrocinio, símbolos de enriquecimiento voraz; e incluso, dinastías del saqueo que, de forma conjunta, explican la gravedad del problema, mismo que se ha enquistado en lo más profundo de la sociedad y de las instituciones del país, llegando a convertirse en un cáncer que cada día parece más difícil de combatirse. La corrupción no es un problema aislado, sino que tiene graves repercusiones en otros aspectos fundamentales como lo es la economía, la rendición de cuentas, la seguridad, y los derechos humanos, de ahí la importancia de abatirla efectivamente.

El combate a la corrupción ha sido un tema complejo, y no libre de obstáculos en el país. Desde 1982, el entonces presidente de la

62 Licenciado en Derecho, Maestro en Derecho Constitucional y Juicio de Amparo, Maestro en Derechos Humanos y Democracia, y Doctor en Derecho. Actualmente es Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Veracruzana.

Republica Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988) venía refiriendo en su discurso como candidato del Partido Revolucionario Institucional (PRI) la necesidad de afrontar el problema de la corrupción, cuestión que motivó la llamada “renovación moral”, misma que involucró la constitución de diversas reformas en materia de responsabilidades del funcionariado público, así como de los organismos de la Administración Pública Federal. Años más tarde, las reformas continuaron, manifestándose en la incorporación de nuevos ámbitos de control interno y externo, así como de nuevos contenidos normativos cuyo objetivo era perfeccionar el sistema de responsabilidades en el servicio público. No obstante lo anterior, las expresiones de corrupción siguieron en aumento, llevando al reconocimiento de esta como una de las principales problemáticas a nivel nacional.

El panorama en México resultaba poco alentador en materia de responsabilidades y combate a la corrupción, aunado al creciente clima de inseguridad y violaciones a los Derechos Humanos que enfrentaba el país debido a la estrategia contra el crimen organizado emprendida en el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa (presidente de la República en el periodo 2006-2012), y que sentó las bases para la insatisfacción de la sociedad mexicana con el gobierno. Ante tal contexto, y frente a un proceso electoral en puerta, Enrique Peña Nieto, quien entonces fungía como candidato a la presidencia de la República por el PRI, incluyó entre sus compromisos de campaña la creación de una “Comisión Nacional Anticorrupción”. En Noviembre de 2012, ya como presidente de la República, Peña Nieto presentó al Congreso la iniciativa de creación de dicho organismo. Empero, la propuesta no fue bien recibida por la opinión pública, debido a la carencia de mecanismos reales de coordinación entre entidades públicas y la falta de autonomía con relación al ejecutivo federal, lo cual motivó que, desde la sociedad civil, se buscara una nueva reforma al Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), misma que se concretó en el año 2015 mediante

las reformas constitucionales que establecieron el Sistema Nacional Anticorrupción (Fierro, 2017: 95). El Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) constituye una “instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de las responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos” (Artículo 113 CPEUM). La creación del SNA trajo consigo un cambio de paradigma: se pasa de la visión orgánica (aquella que acompañó la propuesta de creación de una Comisión Nacional Anticorrupción) a una concepción sistémica. Posteriormente, y como parte de este afán transformador, en julio de 2016 se aprueba el paquete de reformas del SNA, con lo cual se consagra su marco normativo integrado, tanto por normas de nueva creación, como por reformas a algunas otras previamente establecidas. De esta manera, el marco normativo del SNA se integra por: la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, la Ley General de Responsabilidades Administrativas, la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, el Código Penal Federal; y la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. Como señalan Olvera y Galindo (2019: 13):

El Sistema Nacional Anticorrupción, que fue aprobado en un contexto de crecientes escándalos de corrupción en el país y bajo la presión de organizaciones de la sociedad civil, se planeó con un enfoque específico en las debilidades institucionales que el combate a la corrupción había enfrentado, por lo que su operación se visualizó mediante la conformación de una red institucional con responsabilidades y funciones precisas y la implementación de un programa de coordinación entre las distintas instituciones involucradas para facilitar la colaboración en las tareas de prevención, detección y sanción en los casos de faltas administrativas y actos de corrupción en los tres niveles de gobierno.

Pese a lo anterior, años más tarde, el SNA se encuentra en un estado aun incompleto y desarticulado, que no ha impactado positivamente en la percepción de la corrupción en el Estado mexicano, y cuyos efectos en el ámbito material han sido nulos. Escándalos paradigmáticos como la “Casa Blanca”⁶³ o “la Estafa Maestra”⁶⁴, solo dieron cuenta de que la desviación de recursos ha sido la norma y no la excepción en México, donde se ha consolidado un sistema en el que es más fácil defraudar que cumplir la ley, incentivado por la impunidad imperante (Roldan *et al*, 2018: 45).

Para el año 2018, y con un importante proceso electoral en puerta, las propuestas anticorrupción se hicieron presentes en el discurso de los cuatro candidatos a la presidencia de la república. Margarita Zavala, candidata independiente a la presidencia, señaló su compromiso con el fortalecimiento del SNA (20 *Minutos*, 2018, 10 de abril). José Antonio Meade, candidato por el PRI prometió acabar con la corrupción mediante la confiscación de bienes, propiedades y dinero de aquellos que hubiesen cometido actos de corrupción. En un sentido similar, Ricardo Anaya, candidato por el Partido Acción Nacional (PAN), destacó la necesidad de abatir la corrupción y la impunidad del país (*El Financiero*, 2018, 28 de marzo). Por su parte, quien sacó mayor ventaja del discurso anticorrupción, poniendo gran énfasis en la crisis de corrupción e impunidad del país, fue Andrés Manuel López Obrador,

63 Se trató de un escándalo que marcó en gran medida el gobierno de Enrique Peña Nieto, y que tuvo su origen en un reportaje del portal *Aristegui noticias* donde se da cuenta de la relación entre este y el Grupo Higa (una de las empresas más beneficiadas por Peña Nieto como gobernador del Estado de México), así como del conflicto de intereses y actos de corrupción en que se incurrió para la asignación de contratos multimillonarios a la citada empresa. Véase: <https://aristeguinoticias.com/0911/mexico/la-casa-blanca-de-enrique-pena-nieto/>

64 Se trata de un reportaje publicado por el portal *Animal Político* donde se expone la elaborada estrategia emprendida por funcionarios de la administración pública federal, para el desvío de miles de millones de pesos del presupuesto público a través de contratos a universidades y empresas fantasmas que nunca realizaron los servicios asignados y que desaparecieron cantidades multimillonarias. Véase: <https://www.animalpolitico.com/estafa-maestra/>

candidato a la presidencia por el partido Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA) quien prometió en diversas ocasiones acabar con la corrupción, y “barrer” desde el primer año de su gobierno a la administración pública federal (*El Sol de México*, 2018, 28 de mayo), sosteniendo en múltiples ocasiones que dicha crisis había sido provocada en gran medida por los partidos opositores. Como afirma Sofía Ramírez Aguilar (*Nexos*, 2019, 27 de Junio):

El sentido del voto en las elecciones de 2018 fue sin duda una consecuencia directa del refrendo de las creencias y preferencias previas de los propios electores, confirmada a través de la información que compartieron en sus redes sociales... Particularmente en 2018, la creciente cobertura mediática sobre hechos de corrupción incrementó la animadversión del elector hacia el partido en el poder y las redes sociales refrendaron las creencias negativas de los electores hacia el partido en el poder. Por su parte, el rechazo discursivo que algunos candidatos tuvieron hacia la corrupción durante las campañas (sobre todo en boca de AMLO) resonó en los oídos de los electores, influyendo en el sentido del voto de los ciudadanos.

El proceso electoral del año 2018 marcó un importante viraje respecto a la hegemonía de los principales partidos políticos, el cual llevo a que Andrés Manuel López Obrador, y su partido político MORENA, asumieran la presidencia de la república mexicana el primero de diciembre de 2018. En su discurso de toma de protesta, el tema de la corrupción ocupó un lugar destacado, de donde se pueden extraer algunas frases:

“Con apego a mis convicciones y en uso de mis facultades, me comprometo a no robar y a no permitir que nadie se aproveche de su cargo o posición para sustraer bienes del erario o hacer negocios al amparo del poder público”, “El gobierno ya no será un facilitador para el saqueo, como ha venido sucediendo. Ya el gobierno no va a ser un comité al servicio de una minoría rapaz”, “La crisis de México se originó no solo por el fracaso por el modelo económico neoliberal

aplicado en los últimos 36 años de gobierno, sino por el predominio de la más inmundada corrupción pública y privada” (BBC, 2018, 1 de diciembre).

A partir de lo anterior, y desde el primero de diciembre de 2018, se han emitido una serie de acciones tendientes a combatir la corrupción, bajo una visión ambigua del problema. Una de estas propuestas surge en un contexto de abierta discusión entre el Ejecutivo y el Poder Judicial Federal, el cual es objeto de ataques respecto de la conducción de sus servidores públicos, y de los salarios que ostentan muchos de ellos. En este sentido, el presente trabajo se circunscribe a analizar la propuesta emitida por el senador Ricardo Monreal Ávila, del grupo parlamentario de MORENA, consistente en la creación de una tercera sala dentro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), especializada en la materia anticorrupción. Aunque la propuesta no tuvo continuidad, suscitó un acalorado debate respecto de la legitimidad del discurso anticorrupción del partido en el poder, sobre todo frente a una amenaza de captura. En este tenor, este documento analizara, por un lado, los elementos que integran a la propuesta, y por el otro, los peligros y consecuencias que se advierten en la creación de dicha sala.

1. EL PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN MATERIA ANTICORRUPCIÓN

El capítulo IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que el ejercicio del Poder Judicial de la Federación se deposita en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, así como en Tribunales Colegiados de Circuito, Tribunales Unitarios de Circuito, y en Juzgados de Distrito. El Poder Judicial se encarga, *grosso modo*, de dirimir las controversias entre los gobernados y los poderes públicos, velar por la protección de los derechos humanos establecidos en la Carta Magna y los Tratados Internacionales de Derechos Humanos

firmados y ratificados por el Estado Mexicano, y desde luego, defender el orden constitucional. En este sentido, su tarea engloba un conjunto de actividades necesarias para el mantenimiento del Estado de Derecho, de la regularidad constitucional y la protección de los valores fundamentales que consagran los Derechos Humanos.

De acuerdo con el texto de la propia Carta Magna, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se integrara por once Ministros, y funcionara en Pleno o en Salas. Al Pleno le corresponderá conocer: de las Controversias Constitucionales y las Acciones de Inconstitucionalidad, establecidas por el numeral 105 fracciones I y II de la Constitución Federal, de los recursos de revisión contra las sentencias pronunciadas por los Jueces de Distrito o Tribunales Unitarios de Circuito en las audiencias constitucionales, de los recursos de revisión contra las sentencias dictadas por Tribunales Colegiados de Circuito en amparo directo, del recurso de queja en los casos señalados por la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Carta Magna, de los recursos de reclamación contra las providencias o acuerdos del Presidente de la Suprema Corte de Justicia, de las excusas e impedimentos de los Ministros, de los procedimientos por incumplimiento de la sentencia que concede el amparo, de las denuncias de contradicción de tesis, de los juicios laborales de sus propios servidores públicos, de los juicios de anulación de declaratoria de exclusión de los Estados del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, de los procedimientos de declaratoria general de inconstitucionalidad, entre otros (Artículo 10 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).

Asimismo, se integrara por dos Salas, las cuales estarán conformadas por cinco Ministros cada una. Las Salas tendrán como atribuciones conocer de: los recursos de apelación interpuestos en contra de las sentencias dictadas por los jueces de distrito en aquellas controversias ordinarias en que la Federación sea parte, de los recursos de revisión en amparo contra sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los Jueces de Distrito o Tribunales Unitarios de

Circuito, de los recursos de revisión contra sentencias que en amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito, de los recursos de queja conforme a lo dictado por la Ley de Amparo, del recurso de reclamación contra los acuerdos de trámite dictados por su presidente, de las controversias que se susciten por razón de competencia entre los tribunales, de las denuncias de contradicción de tesis, de las controversias suscitadas con motivo de los convenios para la entrega de imputados y sentenciados, entre otros (Artículo 21 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).

En abril de 2019, el senador Ricardo Monreal (MORENA) presentó una iniciativa para crear una Sala Anticorrupción al interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En la citada propuesta se estableció que esta tercera sala tendría facultades en materia anticorrupción, de responsabilidad patrimonial del Estado, así como en lo referente a los recursos de revisión administrativa en materia de designación, adscripción y remoción de magistrados y jueces. Derivado de lo cual se requeriría hacer modificaciones a los artículos 94, 95, 100, 105, 107, 109 y 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En su exposición de motivos, Monreal habló del complejo fenómeno de la corrupción, y sustentándose en datos de fuentes nacionales e internacionales⁶⁵ subrayó que:

A pesar de los esfuerzos para establecer un nuevo sistema anticorrupción y el seguimiento a los tratados internacionales, México cayó en el Índice de Percepción de la Corrupción 2018 publicado por Transparencia Internacional y Transparencia Mexicana, en tanto que el país empeoró un punto respecto al año 2017, pasando de 30 a 29 puntos. Los resultados de este índice reflejan la ausencia de

65 Como la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), el *Corruption Perceptions Index de Transparency International*, el Estudio de la OCDE sobre Integridad en México, entre otros.

sanciones firmes para los grandes casos de corrupción conocidos por la opinión pública. Tomando en cuenta la situación descrita, con el afán de ofrecer alternativas de mejoramiento en la atención y el combate al fenómeno de la corrupción, la presente iniciativa propone la creación de una Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como instancia judicial especializada dentro del Alto Tribunal del país, que cuente con una competencia exclusiva para conocer de esta materia... Bajo esa premisa, consideramos que se requiere establecer un órgano judicial abocado exclusivamente a resolver asuntos en materia de corrupción, a efecto de que, de manera esencial, se logre un avance sustancial en la resolución de los expedientes, y a la vez se homologuen los criterios jurisprudenciales para que todas las autoridades administrativas competentes apliquen las leyes en materia de responsabilidades de modo puntual, garantizando en todo momento los derechos fundamentales a favor del servidor público imputado, pero ejerciendo a su vez el poder estatal de manera ejemplar tanto en el procedimiento disciplinario como en la aplicación de las sanciones administrativas... creemos que es necesaria la creación de una Sala en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Especializada en Anticorrupción, toda vez que la sociedad solicita una eficiente impartición de justicia que se vea reflejada en el combate efectivo a este fenómeno pernicioso y de todo aquel acto que afecte los intereses colectivos (Senado de la Republica, 2019).

Posteriormente, la justificación de la propuesta de reforma da un giro orientado al número de asuntos sin resolver por la Segunda Sala en el periodo 2016-2018, señalando la necesidad de crear una nueva sala para abatir la acumulación de expedientes en materia laboral y administrativa que no han sido resueltos en tiempo debido a la carga laboral. Derivado de lo cual, la nueva sala especializada en temas anticorrupción será una instancia con competencia exclusiva en materia de responsabilidad administrativa y delitos vinculados con hechos o actos de corrupción en los que participen servidores públicos o particulares, así como en lo referente a la responsabilidad patrimonial del Estado, donde tendrá injerencia en la determinación de daños y

perjuicios ocasionados a la hacienda pública federal o patrimonio de los entes públicos, de los recursos de revisión interpuestos contra las resoluciones del Consejo de la Judicatura Federal en materia de designación, adscripción, ratificación y remoción de magistrados y jueces, y finalmente, de las controversias y juicios de amparo relacionados con la materia anticorrupción.

Con base en lo anterior, y siguiendo la estructura actual de la Suprema Corte, la sala anticorrupción estaría integrada por cinco ministros, con lo cual la composición actual del Pleno pasaría a ser de 16 miembros. La duración del cargo de los Ministros integrantes de la sala especializada sería escalonada para el caso de la primera integración, y de 15 años para los subsecuentes nombramientos. En este sentido, se advierte en el citado documento que los requisitos estipulados por el artículo 95 de la Constitución Federal requerirían de una adición al texto con la finalidad de incorporar la inhabilitación para ocupar el cargo de aquellos que hayan incurrido en delitos vinculados a hechos de corrupción que ameriten pena privativa de libertad por más de un año.

Finalmente, la citada sala especializada sería integrada al Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, de lo cual se advierte la necesidad de reformar el artículo 113 de la Constitución. No obstante, la reforma en los términos planteados genera algunos puntos controversiales que vale la pena analizar.

2. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN ¿UN TRIBUNAL ANTICORRUPCIÓN?

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha pasado por diversas etapas en su construcción y perfeccionamiento en el contexto mexicano. Particularmente, la reforma constitucional de diciembre de 1994 sentó uno de los momentos clave para definir su autonomía y funciones como tribunal constitucional. Sin embargo, y mucho antes

de la citada reforma, al máximo tribunal se le atribuyeron facultades que estaban lejos de su función eminentemente jurisdiccional.

Durante la vigencia de la Constitución Federalista de 1824, los procedimientos de responsabilidad de los funcionarios públicos se solventaban a través de la Suprema Corte (artículo 137), salvo en aquellos casos en que se requiriera declaración de procedencia (trátándose de “altos funcionarios”), la cual se substanciaría a través del Congreso, quien fungiría como “Gran Jurado”. Por su parte, la Quinta Ley Constitucional de 1836 destacaba la participación de la Suprema Corte de Justicia a partir de la primera instancia de los negocios civiles que tuvieran como actores a: el Presidente de la República y los Secretarios de Despacho, y en los que fueran demandados los Diputados, Senadores y Consejeros (Fracción III). Asimismo, era competencia de la Suprema Corte participar desde la tercera instancia en los negocios promovidos en contra de los Gobernadores y de los Magistrados Superiores de los Departamentos, y “en el mismo grado de las causas criminales que se formen contra estos por delitos comunes” (Fracción IV). En la Constitución de 1857, se dispuso en el texto del Título IV que la Suprema Corte fungiría como Jurado de Sentencia en los procedimientos de juicio político, cuestión que fue abandonada con la reforma constitucional de noviembre de 1874, devolviendo a la Cámara de Senadores dicha potestad en los mencionados procedimientos (Chípuli, 2017). En este sentido, vale recordar que desde 1787, en el contexto del impeachment norteamericano, se discutía la idoneidad de un órgano legislativo por encima de los judiciales para la aplicación de sanciones en materia de responsabilidad política⁶⁶.

66 Ya desde el 9 de agosto de 1787 se había decidido por la convención otorgar a la Cámara de Representantes la facultad de investigar los cargos contra depositarios del poder público y, en su caso, de presentar acusación ante el órgano jurisdiccional competente: la Suprema Corte de Justicia. No obstante, esto fue refutado, no solo por el hecho de que dicho poder podría desestabilizar a los demás, sino también porque sus integrantes serían designados por el propio ejecutivo, lo cual los haría susceptibles de corrupción e influencia durante la sustanciación de los juicios políticos. El Senado como juez político siguió

Desde entonces, la Suprema Corte no ha participado dentro del sistema nacional de responsabilidades de los servidores públicos de forma directa. Como puede advertirse, las funciones que se le otorgaron a la Corte como parte del sistema nacional de responsabilidades no solo desvirtuaban la naturaleza de sus funciones jurisdiccionales, sino que suponían una injerencia peligrosa del Máximo Tribunal en cuestiones políticas y administrativas que restaban legitimidad a su labor.

Abandonada la participación de la Corte en el sistema de responsabilidades, la evolución del órgano había requerido de diversas reformas que le aseguraran autonomía y libertad para el ejercicio efectivo de sus funciones. El 31 de diciembre de 1994, se publicó en el Diario Oficial de la Federación un decreto de reformas de diversos artículos de la Carta Magna, los cuales versaban sobre el Poder Judicial Federal. Entre diversas cuestiones, la reforma modificó la integración y esfera competencial de la Suprema Corte, la cual ya había sido alterada en reiteradas ocasiones durante la vigencia de la Constitución de 1917. La reforma de diciembre de 1994 produjo cambios destinados a convertir a la Suprema Corte en un Tribunal Constitucional a la usanza europea, lo que trajo como consecuencia la modificación de sus competencias y de su integración: Se creó el Consejo de la Judicatura Federal, se redistribuyeron las facultades jurisdiccionales y no jurisdiccionales que tenía la Corte a otros órganos del Poder Judicial Federal, y se estableció la competencia exclusiva de la SCJN para conocer de mecanismos de control de la constitucionalidad como lo son los dispuestos por las fracciones I y II del artículo 105 de la Carta Magna (SCJN, 2005: 66). Asimismo, modificó la integración de la Suprema Corte a fin de reducir su número de integrantes. En este sentido, es menester recordar que la Carta Magna en su texto original de febrero

siendo objeto de críticas. Se decía que el mismo se confabularía con el Ejecutivo Federal. También se decía que el Senado y los diputados podrían confabularse en contra del presidente y someterlo con la amenaza de fincarle responsabilidad política (González, 1984:468).

de 1917 planteó que la Suprema Corte de Justicia de la Nación estaría conformada por once Ministros, y funcionaría únicamente en Pleno. Motivados por el rezago judicial, en 1928 se integró el sistema de salas, y se crearon tres: la civil, la penal y la administrativa, integrada cada una de ellas por cinco Ministros, y el Ministro presidente, quien no integraba sala. Para 1934, y derivado de los conflictos obrero-patronales, se creó la sala laboral, integrada por cinco Ministros. En 1951, y derivado de la enorme cantidad de asuntos, se creó la sala auxiliar, integrada por cinco Ministros supernumerarios (Carpizo y Carbonell, 2010: 153). Es decir, hasta antes de la citada reforma de diciembre de 1994, la Suprema Corte de Justicia estaba integrada por 21 Ministros numerarios y 5 Ministros supernumerarios. La reforma de 1994 redujo a once el número de ministros que integran al Máximo Tribunal, dado que era necesario “facilitar la deliberación colectiva entre sus miembros, asegurar una interpretación coherente de la Constitución, permitir la renovación periódica de criterios y actitudes ante las necesidades cambiantes del país, y favorecer el pleno cumplimiento de su encargo” (SCJN, 2005: 67). Más allá del plano eminentemente jurídico, y del significado que la reforma tuvo en el ejercicio y protección de la Constitución, es menester recordar como el fortalecimiento de la Suprema Corte ha sido importante para el fortalecimiento de la democracia en México. Como afirma Arturo Zaldívar:

La Corte ha contribuido a la consolidación de la democracia mexicana en los siguientes aspectos: (1) la construcción de una nueva cultura constitucional y la transición de un constitucionalismo nominal a un constitucionalismo pleno en sentido normativo; (2) la defensa de la división de poderes y el federalismo; (3) el establecimiento de los parámetros de validez de las normas electorales; (4) el desarrollo de los derechos humanos... La estructura, las garantías de independencia y las nuevas facultades que le fueron otorgadas permitieron su paulatina transformación en un genuino tribunal constitucional, y con ese carácter ha contribuido de manera relevante al proceso de transición de un régimen autoritario a una democracia constitucional. La Corte

ha sido un contrapeso real a la acumulación indebida de poder, ha favorecido el debate democrático, el pluralismo, la participación y ha sido un factor de fortalecimiento de las instituciones democráticas. De esta manera, la Corte se ha convertido en una institución estratégica para el equilibrio, la estabilidad y la gobernabilidad de nuestro país (*Nexos*, 2017, 1 de septiembre).

Por su parte, en materia anticorrupción, es menester recordar que, con la reforma constitucional de 2015, y con la creación del Sistema Nacional Anticorrupción se replanteó el paradigma de combate a la corrupción en el plano institucional. La dinámica del SNA conlleva la integración de todos los poderes, dentro de los tres niveles de gobierno, así como de la sociedad civil. En este sentido, el Poder Judicial Federal participa del Sistema Nacional Anticorrupción a través del Consejo de la Judicatura Federal, en su carácter constitucional de órgano encargado de la administración, vigilancia y disciplina de la judicatura federal, el cual actúa de manera conjunta con las autoridades que conforman el Comité Coordinador del SNA, coadyuvando en el diseño y promoción de políticas públicas en materia de fiscalización y control de recursos públicos, así como de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción (Gutiérrez, 2017).

Si el poder judicial federal, y la Suprema Corte de Justicia de la Nación no fueron considerados como órganos jurisdiccionales para el desahogo de los procedimientos en materia anticorrupción tiene una lógica, la cual se pasa por alto en la exposición de motivos de la propuesta de reforma. Derivado de la reforma constitucional de 2015 por la cual se crea el Sistema Nacional Anticorrupción, se desprende una modificación a la Constitución federal respecto del Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa. De esta manera se crea el Tribunal Federal de Justicia Administrativa el cual, conforme al texto de la fracción XXIX-H del artículo 73 de la Carta Magna, será el órgano competente para imponer las sanciones a los servidores públicos por las

responsabilidades administrativas que la ley determine como graves y a los particulares que participen en actos vinculados con dichas responsabilidades, así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la hacienda pública federal o al patrimonio de los entes públicos federales.

El punto medular de la citada reforma fue el establecimiento de la autonomía del tribunal para emitir sus fallos y para el ejercicio de su presupuesto. Respecto de sus competencias, el artículo 3° de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (LOT-FJA) señala que el mismo conocerá de todos aquellos juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que versen sobre: decretos y acuerdos de carácter general, determinaciones de obligaciones fiscales dictadas por autoridades fiscales y organismos fiscales autónomos, aquellos actos que nieguen la devolución de un ingreso regulado por el Código Fiscal de la Federación indebidamente percibido, las que impongan multas por infracciones a las normas administrativas federales, las que causen un agravio fiscal, las que nieguen o reduzcan prestaciones sociales de fuerzas de seguridad, las que nieguen la indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado, las resoluciones definitivas por las que se impongan sanciones administrativas a los servidores públicos, las resoluciones de la Contraloría General del Instituto Nacional Electoral que impongan sanciones administrativas no graves, las sanciones y demás resoluciones emitidas por la Auditoría Superior de la Federación, entre otros. El Tribunal, además, conocerá de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos y particulares vinculados con faltas graves promovidas por la Secretaría de la Función Pública y los Órganos Internos de control de los entes públicos federales, o por la Auditoría Superior de la Federación, para la imposición de sanciones en términos de lo dispuesto por la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Así como fincar a los

responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al Patrimonio de los entes públicos federales (Artículo 4 LOTFJA).

Por cuanto hace a su conformación, el artículo 6 de la citada Ley Orgánica establece que el Tribunal de Justicia Administrativa contara con una Sala Superior, la cual se integrara por dieciséis magistrados, una Junta de Gobierno y Administración, integrada por el presidente del Tribunal, dos magistrados de Sala Superior y dos magistrados de las Salas Regionales; y las Salas Regionales, integradas por tres magistrados. Aquí es importante advertir que, la Sala Superior deberá contar con tres secciones: la primera y segunda tienen competencia en asuntos administrativos y fiscales, mientras que la tercera tendrá competencia en materia de responsabilidades administrativas. Esta Sección contará con salas especializadas en materia de responsabilidades administrativas que le estarán adscritas para imponer las sanciones a los servidores públicos por las responsabilidades administrativas que la ley determine como graves y a los particulares que participen en actos vinculados con dichas responsabilidades, así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la hacienda pública federal o al patrimonio de los entes públicos federales (Artículo 14 LOTFJA).

Como es evidente, la reforma constitucional y legal que puso en marcha al SNA, no se limitó a establecer un marco legal más fuerte, sino que creó, por un lado, a un órgano encargado de implementar y dirigir la política nacional anticorrupción como lo es el Comité Coordinador, y por el otro, modificó la estructura de órganos ya existentes con la finalidad de fortalecer las capacidades institucionales y llevar a cabo una estrategia anticorrupción mucho más contundente. El Tribunal Federal de Justicia Administrativa es uno de estos órganos, el cual fue rediseñado con el fin de dotarle de una autonomía que había

estado ausente, pero además, brindarle de una estructura orgánica y capacidades técnicas suficientes para la resolución de los asuntos referentes a la responsabilidad administrativa de los servidores públicos. De ahí que, la tercera sección se haya creado de forma explícita para la aplicación de las sanciones, y a través de las salas especializadas resolver sobre los procedimientos y resoluciones de las faltas administrativas graves, investigadas y substanciadas por la Auditoría Superior de la Federación y los órganos internos de control, y sobre los cuales, se encontraran facultados para la aplicación de sanciones a servidores públicos y particulares.

Pese a lo anterior, y a la relevancia que tiene el Tribunal Federal de Justicia Administrativa en la lógica del Sistema Nacional Anticorrupción, cabe señalar que su funcionamiento ha quedado limitado, toda vez que los magistrados que integran la sección anticorrupción no han sido designados a la fecha en que se escriben estas líneas. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala en la fracción XXIX-H del artículo 73 que tanto los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa como los magistrados de las salas regionales serán designados por el Presidente de la República y ratificados por el voto de los miembros del Senado de la República o, en sus recesos, por la Comisión Permanente.

El 4 de abril de 2017, Enrique Peña Nieto envió al senado su propuesta de candidatos para magistrados anticorrupción. Se trató de una lista con 18 nombres, de los cuales tres eran propuestos para la tercera sala y 15 para las cinco salas especializadas⁶⁷. No obstante lo anterior, el senado se abstuvo de resolver dicha cuestión y al paso de casi un año parecía no haber lugar dentro de la agenda legislativa para materializar el impulso anticorrupción emprendido en 2015. No obstante lo anterior, el 9 de mayo de 2018, y ante la premura de elegir a los

67 La propuesta con los nombres y perfiles de los aspirantes propuestos por el ex presidente pueden verse en: http://rendiciondecuentas.org.mx/wp-content/uploads/2017/04/SEGOB_Nombramiento_Magistrados_TFJA.pdf

magistrados anticorrupción, el Comité de Participación Ciudadana del SNA promovió un amparo en contra del Presidente y del Senado. El amparo indirecto 589/2018 marcó un hito en el aseguramiento del Estado de Derecho, de la democracia y del derecho humano de las personas a un ambiente libre de corrupción. A través de este, se impugnó la “omisión en el cumplimiento de ratificar, o en su caso, rechazar, a los magistrados anticorrupción nombrados por el Ejecutivo Federal mediante oficio fechado el 24 de abril de 2017 atribuido a la Cámara de Senadores y la Comisión Permanente de la LXIII Legislatura” (Garza y Martín, 2018: 905). El amparo fue resuelto por el Juez Octavo de Distrito, Dr. Fernando Silva García, quien determinó:

...que el CPC tiene un interés amplio para promover juicios de amparo que busquen garantizar que las demás autoridades que conforman el SNA cumplan con sus obligaciones en el combate a la corrupción. Este interés deriva del Artículo 21 Fr. XVII de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, mismo que establece que el CPC tiene la atribución de dar seguimiento al funcionamiento del SNA. Esta determinación recoge el espíritu de la reforma constitucional de 2015, así como el de la creación del CPC como una representación ciudadana con facultades reales para combatir la corrupción en beneficio de los mexicanos. Este precedente abre la puerta para que, en casos futuros, el CPC pueda garantizar por la vía judicial el correcto funcionamiento del SNA ya que, de lo contrario, dicho órgano corre el riesgo de convertirse en un ente marginal carente de sentido, dejando la efectividad del SNA condicionada a la voluntad política de nuestros gobernantes en turno. En segundo lugar, el Juez determinó que el Presidente violó el artículo 43 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, que lo obliga a justificar la idoneidad de los candidatos a Magistrados Anticorrupción. Precizando que enviar el currículum vitae de los candidatos no es suficiente para cumplir con su mandato, ya que, no justificó ni transparentó las razones por las cuales considera que estas personas son idóneas para ser los Magistrados Anticorrupción. De igual manera, determinó que contrario a lo que establece la Ley, el Presidente incumplió con su obligación

de transparentar y darle publicidad al procedimiento de designación y ratificación de los Magistrados Anticorrupción -incluyendo la idoneidad de los candidatos. En tercer lugar, el juzgador determinó que la demora excesiva en la ratificación o rechazo del nombramiento de los Magistrados Anticorrupción por causas políticas viola la Constitución. Además, establece que los mismos no llevaron a cabo acción alguna tendiente a cumplir con su mandato constitucional de designar Magistrados Anticorrupción antes del 19 de julio de 2017, y que la Comisión Permanente del Congreso debió ratificar o rechazar a los candidatos propuestos por el Ejecutivo, o en su caso, convocar al Senado a un periodo extraordinario de sesiones a fin de que hicieran lo conducente (Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad, 2018, 23 de agosto).

Con lo anterior, el Poder Judicial Federal obligó a los legisladores a continuar con el proceso de selección, ya que los magistrados debieron ser designados antes del 19 de julio de 2017. En julio de 2019, finalmente se llevó a cabo la sesión correspondiente, empero, los nombramientos fueron rechazados principalmente por la bancada de MORENA, con una votación de 20 legisladoras y legisladores en contra, mientras que a favor lo hicieron 10 integrantes de las bancadas del PRI, PAN, Movimiento Ciudadano y Partido de la Revolución Democrática (PRD); y una abstención por parte de una senadora del Partido Verde (Aristegui Noticias, 2019, Julio 31). De esta manera, la integración de la sección anticorrupción del tribunal quedó nuevamente pausada.

La dinámica del actual partido en el poder frente al SNA es ambigua. Como señalan Olvera y Galindo (2019: 21): “El gobierno actual del presidente AMLO no ha mostrado un interés específico en fortalecer los sistemas nacionales... afirma que las buenas prácticas del nuevo régimen y la separación del poder político del económico, tal como la iglesia se separó del estado, son suficientes para acabar con la corrupción. El problema de esta visión es que, en el mejor de los

casos, la política anticorrupción no trascendería a su régimen al no estar institucionalizada”.

Ahora bien, la citada iniciativa que plantea la reingeniería anticorrupción de la SCJN, no solo hace caso omiso de la situación en que se encuentra la designación de los magistrados anticorrupción, sino que argumenta el fracaso del SNA sobre la base de una implementación incompleta, a la que no se le ha dado la oportunidad de desarrollarse plenamente, de ser estudiada y evaluada, a fin de advertir de forma objetiva sus alcances y límites. Por el contrario, se busca atribuir al Máximo Tribunal del país unas potestades y facultades que van en contra de las materias que le han sido encomendadas, que la historia constitucional del país ha demostrado que son regresivas, y que además pueden suponer un profundo peligro para su trabajo futuro como contrapeso, garante de la constitución, y defensor de los derechos humanos.

Asimismo, parte de un diagnóstico que adolece de ciertos errores ya evidenciados por Martín Vivanco Lira (Nexos, 2019, 8 de abril):

...una de las principales razones por la que se presenta la iniciativa es la supuesta necesidad de disminuir rezago existente de asuntos. Así, se concluye, se requiere una nueva Sala y más ministros a efecto de resolver éstos de forma más rápida. El argumento no se sostiene por dos razones. En primer lugar, el número de asuntos mencionados en la exposición de motivos no son todos de corrupción. Lo que está tomando en cuenta la iniciativa es el universo total de expedientes pendientes de resolver en la Segunda Sala (que por sí mismos están dentro de un rango de rezago normal). Sin embargo, los asuntos propiamente de corrupción –esto es, de responsabilidad de servidores públicos- cae dentro del campo de dos materias: administrativa y penal. Así el rezago es mucho, muchísimo, menor. (De) 1995 a la fecha los asuntos que ha revisado la SCJN sobre responsabilidad de servidores públicos asciende solo a 662, en promedio 35 por año. Lo que equivale a tan sólo el 0.43% de los asuntos que se resuelve en ese mismo periodo, ya que la SCJN recibe cerca de 8 mil asuntos anuales.

Por ese porcentaje tan bajo queda claro que no se justifica la creación de una nueva Sala y el nombramiento de cinco nuevos ministros. En segundo lugar, la iniciativa no toma en cuenta algo fundamental. Si bien la nueva Sala desahogaría algo de trabajo rezagado de la Primera y Segunda Sala –que por lo que ya vimos es mínimo–, esta medida no disminuiría el trabajo del Pleno de la Corte del cual los nuevos ministros serían parte. Con la diferencia de que los asuntos ahora deberán ser resueltos por 16 ministros, en vez de 11. En suma: a la SCJN le seguirán llegando la misma cantidad de asuntos, pero ahora tendrán que ser procesados –estudiados, entendidos, consensuados– por las ponencias de cinco ministros más. Digo ponencias porque la iniciativa expresamente señala que los nuevos ministros tendrán la misma infraestructura que los ministros en funciones. Esto implica cinco paquetes adicionales de recursos materiales y del personal que acompaña a cada ministro. Si prospera la iniciativa se tendrían que contratar a casi 300 nuevos funcionarios.

En este sentido, y en respuesta a la pregunta que se hace en el título del presente apartado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación no es un tribunal anticorrupción, y dotarle de facultades en esta materia, así como replantear su integración, no son buenas ideas. Los argumentos sobran, y se sustentan no solo en la sospecha del uso político de los nuevos Ministros para la captura del máximo tribunal, sino que además, suponen un peligro para la interpretación razonada y deliberada de la Constitución, llevándola a la posibilidad de adaptar el significado de la Carta Magna a la agenda política del partido en el poder, cuestión que a la fecha, pese a la mayoría en los órganos legislativos no ha podido realizar. En este sentido, vale recordar lo dicho por Miguel Alfonso Meza (*Nexos*, 2018, 8 de abril):

La SCJN no hace la labor que comúnmente atribuimos a los jueces; en realidad, la principal función de la Corte consiste en interpretar la Constitución. Por eso, los nuevos ministros no serían “ministros anticorrupción”, más bien, serían los encargados de interpretar los artículos constitucionales en materia de corrupción y de llevar a cabo

el control de constitucionalidad correspondiente... La segunda facultad de los nuevos ministros consistiría en juzgar los casos en los que el gobierno incurra en responsabilidad patrimonial. La responsabilidad patrimonial del Estado significa que el gobierno está obligado a indemnizar con su patrimonio a cualquier persona cuando daña sus bienes, su integridad, su salud física o algún otro bien de su esfera jurídica, por haber actuado de forma negligente o ilegal. Esta facultad de la Tercera Sala le permitirá a AMLO y a sus aliados salir impunes por los daños que causen... Por último, la Tercera Sala le daría a Morena el control sobre todos los jueces y magistrados del Poder Judicial de la Federación. El Consejo de la Judicatura Federal (CJF) es el órgano encargado, entre otras cosas, de nombrar y remover a jueces y magistrados. La propuesta de Monreal prevé que la Tercera Sala resuelva recursos en contra de las determinaciones del CJF. Así, los ministros nombrados por Morena tendrían el control sobre el Consejo.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, si bien no se encuentra libre de críticas, ha demostrado ser un órgano que ha desarrollado una actividad importante en el control de la constitucionalidad de los actos de los poderes públicos. Primordialmente, y a través de sus facultades, se ha evidenciado la potestad de control del Legislativo y Ejecutivo, respecto de sus actos o normas generales en aquellos casos en que son contraventores de lo dispuesto por la propia Constitución y por los Tratados Internacionales en materia de Derechos Humanos. De ahí que, la necesidad de mantener incólumes las garantías de independencia judicial sea un punto álgido, discutido en los primeros meses del gobierno de López Obrador, y llevados a prueba a través de múltiples frentes⁶⁸. Este afán nos lleva a considerar, como señalan Levitsky y Ziblatt (2018) que apresar a los árbitros ofrece una poderosa arma que permite al gobierno aplicar la ley de manera selectiva, castigar a los adversarios al tiempo que se protege a los aliados, y que

68 Como la propuesta de reducción de las remuneraciones en el poder judicial, o las denuncias reiterada de corrupción judicial y desde luego la reingeniería anticorrupción propuesta

frente a instituciones que no resultan fáciles de purgar (como lo sería la SCJN debido en gran medida a su proceso de elección de Ministros), se busca secuestrarlas, de forma sutil, mediante otros medios. La propuesta de creación de una tercera sala en materia anticorrupción, como se ha visto, no solo hace caso omiso de las verdaderas necesidades del sistema, sino que abriría la puerta a la captura de la Corte y de su trabajo, mermando poco a poco las instituciones democráticas y abriendo paso a la arbitrariedad, la corrupción y la impunidad.

REFERENCIAS

Alfonso, Miguel (8 de abril de 2018), *Ministros de Troya: la Suprema Corte y la lucha anticorrupción*, *Nexos*, recuperado de: <https://anticorruptcion.nexos.com.mx/?p=874>

Aristegui Noticias (31 de julio de 2019), *Rechaza Comisión Permanente nombrar a magistrados anticorrupción*, *Aristegui Noticias*, recuperado de: <https://aristeguinioticias.com/3107/mexico/rechaza-comision-permanente-nombrar-a-magistrados-anticorruptcion/>

BBC (1 de diciembre de 2018). *Toma de protesta de AMLO: 5 frases de López Obrador en su primer mensaje como presidente de México*. *BBC*. Recuperado de: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-46415477>

Carpizo, Jorge y Carbonell, Miguel (2010), *Derecho Constitucional*, México, Porrúa.

Chípuli, Arturo (2017), *Breve Historia de la Responsabilidad de los Servidores Públicos en México*. México, Universidad de Xalapa.

Fierro, Ana Elena (2017), *Responsabilidad de los Servidores Públicos. Del Castigo a la Confianza*, México, Fondo de Cultura Económica.

Garza, Juan Jesús y Martín, Javier (2018), “El amparo contra la omisión de designar magistrados anticorrupción: entre la doctrina de las cuestiones políticas, el interés legítimo y la construcción de nuevos derechos” en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, año 1, número 153, septiembre-diciembre, México, UNAM.

González, Manuel (1984). *La Responsabilidad Política en el Derecho Constitucional Americano*. México. UNAM.

Gutiérrez, Miguel (2017), “Cinco propuestas para fortalecer al Poder Judicial de la Federación en el marco del Sistema Nacional Anticorrupción” en *Hechos y Derechos*, número 37, enero-febrero, México, UNAM.

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de julio de 2016.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 26 de mayo de 1995.

Levitsky, Steven y Ziblatt, Daniel (2018), *Cómo Mueren las Democracias*, México, Ariel.

Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad (23 de agosto de 2018), Juez ordena designación transparente y justificada de Magistrados Anticorrupción, *Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad*, Recuperado de: <https://contralacorrupcion.mx/magistrados-anticorrupcion/>

Olvera, Alberto y Galindo, José (2019), *Narrativa de los Sistemas Estatales Anticorrupción en México. Reflexiones desde lo Local*. México. CIDE-UV. Recuperado de: <http://rendiciondecuentas.org.mx/wp-content/uploads/2019/08/Narrativas-de-Corrupci%C3%B3nPDF.pdf>

Ramírez, Sofía (27 de junio de 2019). La corrupción determinó la elección de 2018. *Nexos*. Recuperado de: <https://anticorrupcion.nexos.com.mx/?p=1113>

Rocha, Carolina y Pulido, Miguel (2018), *Que tanto es tantito: Atlas de la corrupción en México 2000-2018*, México, Grijalbo.

Roldan, Nayeli et al (2018), *La Estafa Maestra*, México, Temas de Hoy.

Senado de la Republica (2019), *Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para crear una tercera sala de la Suprema Corte De Justicia de la Nación, especializada en anticorrupción*. Recuperado de: https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/1/2019-04-23-1/assets/documentos/Inic_MORENA_ref_constitucional.pdf

Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) (2005), *La Defensa de la Constitución*. México, SCJN.

Vivanco, Martín (8 de abril de 2019), ¿Una sala anticorrupción en la Suprema Corte? Una mala y peligrosa idea, *Nexos*, recuperado de: <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=9719>

Zaldivar, Arturo (1 de septiembre de 2017), La Suprema Corte en la democracia mexicana, *Nexos*, recuperado de: <https://www.nexos.com.mx/?p=33469>

20 Minutos (10 de abril de 2018). Fortalecer Sistema Nacional Anticorrupción, promete Margarita Zavala. *20 Minutos*. Recuperado de: <https://www.20minutos.com.mx/noticia/354728/0/fortalecer-sistema-nacional-anticorrupcion-promete-margarita-zavala/>

CUANDO ESCUCHO LA PALABRA CULTURA ESCONDO LA CARTERA.

LA CULTURA EN LOS PRIMEROS NUEVE MESES DEL GOBIERNO DE AMLO



*Rogelio Villarreal*⁶⁹

El presidente de México anunció cambios radicales en todas las áreas de su gobierno –aun antes de tomar posesión–, como la cancelación del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, la construcción de una refinería y el Tren Maya, la creación de la Guardia Nacional, así como la derogación de la Reforma Educativa y otras medidas tanto o más drásticas, como la suspensión de varios programas sociales de ayuda a sectores desfavorecidos y vulnerables de la población. El que sigue es un recuento de lo que ha hecho la llamada 4T en el ámbito de la cultura institucional.

1. ¡ES LA CULTURA, PRESIDENTE!

Si la izquierda no se renueva en este plano [el papel de las ideas en política] seguirá sufriendo el peor de los males para quien pretende intervenir en la configuración del mundo: no saber de qué va, no entenderlo y limitarse a agitar o bien el desprecio por los enemigos o bien la buena conciencia sobre la superioridad de los propios valores.

DANIEL INNERARITY⁷⁰

69 Periodista, escritor y profesor en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, en Guadalajara, México. Es editor de la revista cultural en línea *Replicante* y autor de varios libros, el último *¿Qué hace usted en un libro como éste?* (2015).

70 Daniel Innerarity, “Ideas para la izquierda”, *El País*, 28 de junio de 2009. Consultado en elpais.com/diario/2009/06/28/opinion/1246140004_850215.html

“Y que nadie se asuste con lo de radical, que viene de raíz; se trata de cambiar el actual régimen desde la base”, dice el candidato Andrés Manuel López Obrador en el AMLOFest, una eufórica y catártica fiesta popular en un Estadio Azteca atestado –más de cien mil almas que ansían el fin de la corrupción y el advenimiento de la felicidad–, con la que cierra su campaña y augura lo inminente: su triunfo arrasador unos días después. “Amor con amor se paga”, “Estamos del lado correcto de la historia”, “Sólo el pueblo salvará al pueblo”,⁷¹ dice López Obrador. Al final del discurso cede el escenario a Margarita, “la Diosa de la Cumbia” (“una artista de primer orden, pone contenta al pueblo, es muy generosa”), Eugenia León, la Banda Sinfónica de Tlaxiaco, los Jarañeros Caña Dulce y Caña Brava y la rubia Belinda,⁷² “la cantante de música pop que incorporó el toque frívolo a tanta solemnidad”, como escribió un corresponsal de *El País*.⁷³ (La cantante hispano-mexicana arrastraba desde hace años un adeudo millonario con el Sistema de Administración Tributaria [SAT], por lo que se especuló en los medios que su inesperado acercamiento a Morena y al futuro presidente tenía como finalidad conseguir una condonación.⁷⁴)

71 Todas las frases de López Obrador están tomadas de sus conferencias matutinas o de sus declaraciones públicas, salvo que se indique otra cosa.

72 “La joven ha estado en la polémica por diversos motivos, desde sus amores, pasando por sus problemas con Hacienda, y hasta el apoyo que ha dado al Partido Verde Ecologista, y posteriormente a Andrés Manuel López Obrador y a Morena”, “Belinda, del ‘Sapito’ a AMLOver: Su evolución en 30 años”, *Nación321*, 15 de agosto de 2019. Consultado en nacion321.com/ciudadanos/belinda-del-sapito-a-amlover-su-evolucion-en-30-anos

73 Jacobo García, “López Obrador exhibe su poderío con un baño de masas en el Estadio Azteca”, *El País*, 28 de junio de 2018. Consultado en elpais.com/internacional/2018/06/28/mexico/1530152951_092138.html

74 Véase Javier Tejado Donde, “Lo que Belinda quiere de AMLO”, *El Universal*, 10 de julio de 2018. Consultado en eluniversal.com.mx/columna/javier-tejado-donde/cartera/lo-que-belinda-quiere-de-amlo

“Con el AMLOFest ha comenzado una nueva etapa para la cultura en México”, escribió entonces el especialista en legislación cultural Arturo Saucedo:

No más tapujos: el duopolio llena el enorme vacío que deja la política de cooptación de intelectuales y grupos políticos con intereses culturales. A partir del AMLOFest el espectáculo ha asumido la centralidad sobre la cultura. El círculo de poder Televisa–TVAzteca–CIE–OCESA ha escalado un nuevo peldaño en su poder e influencia. Muy pronto veremos el monto de las facturas que le cobrarán no a López Obrador, sino a todos nosotros.⁷⁵

En los próximos meses se verá si esta predicción se confirma, pero, a más de un año de aquel cierre espectacular, lo cierto es que López Obrador ha traído consigo cambios drásticos, más que radicales, en la forma en que concibe la cultura. En sus discursos de campaña anunció que no viviría en la residencia oficial de Los Pinos pues se instalaría en un departamento en el Palacio Nacional, como efectivamente lo hizo. Entre los cien compromisos que expresó el 1 de diciembre de 2018 únicamente dos se referían a la cultura:

8. Se protegerá el patrimonio cultural de México. Se impulsará la formación artística desde la educación básica y se apoyará a creadores y promotores culturales.

[...]

61. Desde hoy están abiertas las puertas de Los Pinos,⁷⁶ que ha dejado de ser la residencia oficial del presidente para convertirse en un espacio dedicado a la recreación, el arte y la cultura del pueblo.⁷⁷

75 Arturo Saucedo, en su cuenta de Facebook, 28 de junio de 2018.

76 Véase Los Pinos para todos, en lospinosparatodos.com

77 Redacción, “Estos son los 100 compromisos que AMLO dijo en el Zócalo”, *El Universal*, 1 de diciembre de 2018. Consultado en eluniversal.com.mx/nacion/politica/estos-son-los-100-compromisos-que-amlo-dijo-en-el-zocalo

Los presurosos recortes al presupuesto destinado a la cultura –entre otros, al Instituto Mexicano de Cinematografía (Imcine),⁷⁸ el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH),⁷⁹ el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura (INBA)⁸⁰– hacen pensar que el impulso de que se habla en los compromisos no será nada vigoroso.⁸¹ Otro compromiso apunta escuetamente a ciencia y tecnología,⁸² y uno más a créditos para los artesanos.

Una de las primeras actividades en el Complejo Cultural Los Pinos fue la exhibición al aire libre de la película *Roma*, de Alfonso Cuarón, en la que ofrecieron ponche y palomitas gratis a los asistentes, sentados en dos mil petates que al parecer se compraron a una empresa fantasma.⁸³ También hubo una exposición pictórica y funciones de ballet en ese reluciente “complejo” que el gobierno regala al pueblo.

78 Véase Arturo Magaña Arce, “Presupuesto de cultura 2019: Duro recorte al cine mexicano”, *Cine Premiere*, 29 de diciembre de 2018. Consultado en cinepremiere.com.mx/presupuesto-de-cultura-en-mexico-2019.html

79 Véase La Izquierda Diario, “INAH: trabajadores, investigadores y estudiantes contra los despidos y recortes”, *La Izquierda Diario*, 3 de febrero de 2019. Consultado en laizquierdadiario.mx/INAH-trabajadores-investigadores-y-estudiantes-contra-los-despidos-y-recortes

80 Véase Sonia Sierra, “Trabajadores del INBA piden ‘no pagar el recorte’”, *El Universal*, 21 de diciembre de 2018. Consultado en eluniversal.com.mx/cultura/trabajadores-del-inba-piden-no-pagar-el-recorte

81 Alida Piñón, “Frausto habla de un ahorro en gasto, pero no de subejercicio”, *El Universal*, 22 de agosto de 2019. Consultado en eluniversal.com.mx/cultura/frausto-habla-de-un-ahorro-en-gasto-pero-no-de-subejercicio

82 Rubros en los que el recorte sigue aumentando. Véase Thamara Martínez Vargas, “¿Cómo le fue a la ciencia en el proyecto de presupuesto?”, *Nexos*, 18 de septiembre de 2019. Consultado en educacion.nexos.com.mx/?p=1926

83 Redacción-Itzel Santiago, “Cultura compra petates en 285 mil pesos a empresa fantasma”, *El Universal*, 21 de febrero de 2019. Consultado en eluniversal.com.mx/cultura/cultura-compra-petates-en-285-mil-pesos-empresa-fantasma —Véase también Dinorath Mota y Antonio Díaz, “Nuevo error en Cultura: da otro domicilio fantasma para justificar compra de petates”, *El Universal*, 22 de febrero de 2019. Consultado en eluniversal.com.mx/cultura/cultura-da-otro-domicilio-fantasma-para-justificar-compra-de-petates

“El próximo presidente debe poner en marcha una reforma cultural como parte del Plan Nacional de Desarrollo y del Programa Sectorial de Cultura”, dice la primera de 160 propuestas concretas de *¿Es la reforma cultural, Presidente!*,⁸⁴ un libro dirigido al candidato que resultara ganador en las elecciones de 2018. Cuarenta autores calificados para analizar los diferentes aspectos del estado de la cultura en México exponen en sus páginas cómo una agenda pública inteligente, sensible y versátil en este rubro podría incidir en el crecimiento y el bienestar del país. En la Presentación de ese libro Francisco Moreno escribe que

En un México cada vez más violento y que parece estar siempre al borde del colapso, el debate de las ideas, las propuestas, las iniciativas y los derroteros que hemos transitado hasta hoy nos obligan en estos tiempos a ver de frente a los actores encargados de ejecutar las políticas públicas, a confrontar la cerrazón, la apatía, el desinterés y el abandono, para hacer realidad un cambio efectivo y viable.⁸⁵

Ignoro si el candidato Andrés Manuel López Obrador tuvo en sus manos este urgente libro, o si lo leyó la secretaria de Cultura, Alejandra Frausto, antes de su nombramiento. ¿Lo leyeron Paco Ignacio Taibo II, director del Fondo de Cultura Económica, Marx Arriaga, director de Bibliotecas, Lucina Jiménez, ¿La directora del Instituto Nacional de Bellas Artes? ¿Alguien de la nueva *nomenklatura*? No dudo de que algunos otros de los movedizos directores y subdirectores lo hayan revisado, y quizá algunos congresistas.⁸⁶ Sería una verdadera

84 Eduardo Cruz Vázquez, Francisco Moreno et al., *¿Es la reforma cultural, Presidente! Propuestas para el sexenio 2018-2024*, México: Editarte Publicaciones, 2017.

85 Véase Ponce Armando, “¿Es la reforma cultural, Presidente!”, *Proceso*, 14 de diciembre de 2017. Consultado en <https://www.proceso.com.mx/515107/es-la-reforma-cultural-presidente>

86 Un recuento de los cambios en los funcionarios de la Secretaría de Cultura y sus dependencias puede leerse en Alida Piñón, Sonia Sierra y Yanet Aguilar, “Con Marina Núñez y Adriana Konzevik, ¿nuevos rumbos en cultura?”, *El*

pena que esas propuestas se quedaran sólo en el papel, pues, como escribe en ese libro Néstor García Canclini, “México tiene la mejor infraestructura institucional de cultura de América Latina y de otras regiones, de manera que la primera tarea es sostener y renovar lo que existe”; en seguida se pregunta el investigador: “¿Qué significa o puede representar la producción cultural en relación con la violencia y con la desintegración social tan extendida en todo el país en los últimos años?”

Hasta donde se ha visto en los primeros nueve meses de falsa “austeridad republicana”⁸⁷ la cultura no parece ser una prioridad para la nueva administración, a pesar de que es un factor esencial del crecimiento y el desarrollo de un país.⁸⁸ Peor aún: bien o mal, la comunidad cultural –llamémosla así– siempre mantuvo relaciones provechosas con los gobiernos de Carlos Salinas de Gortari a Enrique Peña Nieto, sin dejar de ser críticos de esos gobiernos, en buena medida, y favorables al cambio que tanto pregonaba López Obrador (Puede mencionarse aquí la súbita cancelación de recursos ya etiquetados y el impedimento a organizaciones no gubernamentales para acceder a fondos públicos).

Universal, 16 de agosto de 2019. Consultado en eluniversal.com.mx/cultura/con-marina-nunez-y-adriana-konzevik-nuevos-rumbos-en-cultura

87 El presidente López Obrador refiere siempre a Benito Juárez y su “austeridad republicana”. A este respecto léase, de Pablo Majluf, “Juárez no era austero”, *Letras Libres*, 15 de agosto de 2019. Consultado en letraslibres.com/mexico/historia/juarez-no-era-austero

88 “Los recortes presupuestales y la falta de claridad en cuanto a planes y programas hacen pensar que la cultura no es una prioridad para el primer gobierno mexicano que se define de izquierda”, dice la revista *Letras Libres* en “El sector cultural, víctima de la Cuarta Transformación”, 19 de junio de 2019. Consultado en letraslibres.com/mexico/politica/el-sector-cultural-victima-la-cuarta-transformacion

2. CON LA 4T, TODO; CONTRA LA 4T, NADA

Así acostumbra a llamar desde hace años el excandidato, y ahora presidente López Obrador a su obscenamente acariciado sexenio: el de la 4T. La primera, la Independencia; la segunda, la Reforma; la tercera, ese ajuste de cuentas entre distintas facciones que se ha convenido en llamar Revolución.⁸⁹

El presidente está más que convencido de que con la 4T comienza una promisoriosa nueva era para el país, en la que él –nomás colgarse la banda tricolor– erradicará la corrupción,⁹⁰ echará abajo el sistema “neoliberal” –invariablemente el súmmum del Mal–⁹¹ y comenzará una época de paz, amor y prosperidad para 126 millones de mexicanos –la “república amorosa” fue otro de los pregones de una campaña que parecía eternizarse.

No deja de ser muy significativo que el presidente haya decidido adelantarse a la escritura de la historia y bautizar de manera tan inmodesta como risible a su gobierno. Lo ha propalado incontables veces: la suya es una biografía que sucede en línea directa a la del liberal Benito Juárez, a la del antirreeleccionista y espiritista Francisco I. Madero, y a la del corporativista Lázaro Cárdenas. No obstante,

89 Escribe Roger Bartra a propósito del libro de Macario Schettino sobre la Revolución mexicana, Cien años de confusión, que éste “nos vuelve a contar la historia de la revolución sin el velo que ha nublado la vista a tantos. Nos describe una historia de guerras civiles, violencia, crisis política, luchas faccionales a lo largo, no de una, sino de tres revoluciones entre 1910 y 1916”, en “Confusión y revolución”, *Letras Libres*, noviembre de 2007. Consultado en letraslibres.com/mexico-espana/confusion-y-revolucion

90 “No conozco un solo caso, un reportaje, una nota, un comentario casual que me indique que están disminuyendo los niveles de corrupción en el gobierno”, dice Fernando García Ramírez en “La bandera de la corrupción”, *El Financiero*, 19 de agosto de 2019. Consultado en elfinanciero.com.mx/opinion/fernando-garcia-ramirez/la-bandera-de-la-corrupcion

91 Para indicadores del llamado periodo neoliberal véase Alberto García Ruvalcaba, “Los números del neoliberalismo”, *Replicante*, 29 de agosto de 2019. Consultado en revistareplicante.com/los-numeros-del-neoliberalismo/

lo cierto –y lo grave– es que los vertiginosos hechos de los primeros nueve meses de su mandato apuntan en sentido contrario, pues los gravísimos y persistentes problemas de inseguridad y criminalidad,⁹² desempleo,⁹³ educación, salud y migración están muy lejos de hallar una solución, y, como lo muestran cifras, estadísticas –incluso oficiales: 0.1% de crecimiento en el primer trimestre⁹⁴—, indicadores y análisis económicos internacionales y el flujo cotidiano, impertinente de las implacables y escalofriantes noticias, más bien se han agravado debido a decisiones erróneas y precipitadas del propio presidente –“No podemos perder el tiempo”, ha dicho–; a esto se suma la incompetencia y la casi irrelevancia de su gabinete –al que relega, reprende y contradice cada mañana; sin olvidar las renunciaciones razonadas de Germán Martínez al Seguro Social⁹⁵ (IMSS) y, especialmente, de Carlos Urzúa a Hacienda⁹⁶–. La violencia común y la del crimen organizado parece indetenible, la estrategia contra la corrupción⁹⁷ no está del

92 Véase, por ejemplo, Alejandro Hope, “Uruapan o el horror que no para”, *El Universal*, 8 de agosto de 2019. Consultado en eluniversal.com.mx/opinion/alejandro-hope/uruapan-o-el-horror-que-no-para

93 Véase, por ejemplo, María Del Pilar Martínez y Octavio Amado, “AMLO tiene el peor inicio de sexenio en empleo formal desde Fox”, *El Economista*, 12 de agosto de 2019. Consultado en eleconomista.com.mx/empresas/AMLO-tiene-el-peor-inicio-de-sexenio-en-empleo-formal-desde-Fox-20190812-0142.html, y Héctor Usla, “Más de 128 mil personas perdieron su trabajo en México en 2T19, informa el Inegi”, *El Financiero*, 14 de agosto de 2019. Consultado en elfinanciero.com.mx/economia/mas-de-128-mil-personas-perdieron-su-trabajo-en-mexico-en-2t19-informa-el-inegi

94 INEGI, comunicado de prensa no. 386/19. Consultado en inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2019/pib_eo/pib_eo2019_07.pdf

95 Redacción *Animal Político*, “Germán Martínez renuncia al IMSS por ‘injerencia’ de Hacienda en la operación del instituto”, 21 de mayo de 2019. Consultado en animalpolitico.com/2019/05/german-martinez-renuncia-imss-hacienda/

96 Redacción, “Carta de renuncia de Carlos Urzúa a Hacienda”, *El Economista*, 5 de julio de 2019. Consultado en eleconomista.com.mx/politica/Carta-de-renuncia-de-Carlos-Urzu-a-Hacienda-20190709-0078.html

97 Rolando Herrera, “Ocultan amlistas conflicto de interés”, *Reforma*, 5 de agosto de 2019. Consultado en reforma.com/aplicaciones/Articulo/default.aspx?id=1738491&pc=102&idorigen=1

todo clara –la defensa que hizo el presidente de Manuel Bartlett es una muestra escandalosa⁹⁸–, y son cotidianos los ataques a la prensa crítica –la que no se “porta bien” con la 4T, sin que parezca importarle la violencia contra periodistas que ha cobrado al menos dieciocho víctimas en lo que va de su gobierno⁹⁹–, así como las insinuaciones de someter, sustituir o desaparecer a instituciones con las que tiene diferendos –como el Instituto Nacional Electoral¹⁰⁰ y la Comisión Reguladora de Energía¹⁰¹–, que miden la transparencia o evalúan los programas sociales, e incluso a la Comisión Nacional de los Derechos

98 Véase *El Informador*, “Revela Loret de Mola ‘imperio inmobiliario’ de Manuel Bartlett”, *El Informador*, 28 de agosto de 2019. Consultado en informador.mx/mexico/Revela-Loret-de-Mola-imperio-inmobiliario-de-Manuel-Bartlett-20190828-0150.html

99 En una visita al municipio de Zongolica, en Veracruz, el presidente dijo que “Aunque vengan recomendaciones de la ONU para que no digamos que *Proceso* es una revista conservadora, vamos a seguirlo diciendo. El que no contribuya a la transformación de México, el que está a favor de mantener el inmovilismo y el status quo es conservador”. Respecto de asesinatos de periodistas véase: “En tan sólo 8 meses del gobierno de López Obrador 14 periodistas han sido asesinados”, *Infobae*, 3 de agosto de 2019. Consultado en infobae.com/america/mexico/2019/08/03/en-tan-solo-8-meses-del-gobierno-de-lopez-obrador-14-periodistas-han-sido-asesinados/ “Hasta este fin de semana el grupo Article 19 contabilizó diez crímenes en lo que va del gobierno del presidente López Obrador. A ellos es posible añadir al menos cuatro homicidios más que no son mencionados por esa agrupación. La vida, los dichos e incluso los nombres de la mayor parte de los periodistas asesinados por lo general se olvidan pronto y no queda registro de ellos”, escribió Raúl Trejo Delarbre en “Periodistas asesinados”, *La Crónica de Hoy*, 5 de agosto de 2019. Consultado en cronica.com.mx/notas-periodistas_asesinados-1127352-2019 —Véase también Orquídea Fong, “Un periodista asesinado más. ¿Cuántos son? ¿Cuántos más?”, *Etcétera*, 25 de agosto de 2019. Consultado en etcetera.com.mx/opinion/un-periodista-asesinado-mas-cuantos-son-cuantos-mas/

100 Véase, por ejemplo, Aquiles Siller, “AMLO, INE y Morena en la batalla que viene: nueva reforma electoral”, politico.mx, 11 de julio de 2019. Consultado en politico.mx/minuta-politica/minuta-politica-congreso/amlo-ine-y-morena-en-la-batalla-que-viene-nueva-reforma-electoral/

101 Véase, por ejemplo, Yeshua Ordaz, “¿Qué llevó a Guillermo García Alcocer a renunciar?”, *Milenio*, 3 de junio de 2019. Consultado en milenio.com/negocios/cre-llevo-guillermo-garcia-alcocer-renunciar

Humanos¹⁰² –aunado todo ello al desdén por organismos sociales,¹⁰³ como Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad¹⁰⁴ y México Evalúa.¹⁰⁵

Desde el principio de su gobierno esa falsa austeridad se tradujo en ingentes despidos, reducción de sueldos y de la inversión pública, además de recortes a rajatabla a programas sociales y a dependencias encargadas de la asistencia y la salud,¹⁰⁶ la cultura,¹⁰⁷ la ciencia¹⁰⁸ y la

102 Alonso Urrutia y Néstor Jiménez, “Crítica AMLO ‘hipocresía’ de la CNDH”, *La Jornada*, 9 de julio de 2019. Consultado en jornada.com.mx/ultimas/politica/2019/07/09/se-ajustaran-leyes-de-gn-si-proceden-recursos-de-cndh-amlo-9971.html

103 “Yo no conozco gente de la sociedad civil, de veras, muy pocos de izquierda; con todo respeto, todo lo que es sociedad civil tiene que ver con el conservadurismo”, dijo López Obrador en una de sus conferencias matutinas.

104 Véase contralacorrupcion.mx

105 Véase mexicoevalua.org

106 Andrea Vega, “Estancias infantiles debieron corregirse y crecer, nuevo plan pone en riesgo a niños: expertos”, *Animal Político*, 13 de febrero de 2019. Consultado en animalpolitico.com/2019/02/estancias-infantiles-riesgo-expertos/ y Flor Hernández, “Cierre de Refugios y Estancias, duro golpe contra las mujeres: Consorcio”, *Newsweek en Español*, 5 de marzo de 2019. Consultado en newsweekespanol.com/2019/03/cierre-refugios-estancias-duro-golpe-mujeres-consorcio/ –Véase también Mariluz Roldán: “Seis exsecretarios de Salud lanzan advertencia a AMLO”, *La Silla Rota*, 6 de agosto de 2019. Consultado en lasillarota.com/nacion/seis-ex-secretarios-de-salud-lanzan-advertencia-a-amlo-salud-exsecretarios-especialistas/305912

107 El presidente anunció al principio de su gobierno la creación de cien universidades populares, sin mencionar a las universidades estatales. En el sitio Universidades para el Bienestar Benito Juárez se lee: “El Programa de Universidades para el Bienestar Benito Juárez García es un programa prioritario de gobierno que responde a la necesidad de ofrecer estudios superiores a jóvenes que, pese a tener certificado de bachillerato, han sido excluidos de oportunidades de estudio en ese nivel. El programa se ubica en municipios en los que no hay oferta cercana o pertinente, alejados de los principales centros urbanos y en condiciones de marginación o exclusión”. Véase ubbj.gob.mx/registro

108 Leonardo Domínguez, “Álvarez-Buylla busca desaparecer el foro consultivo”, *El Universal*, 30 de julio de 2019. Consultado en eluniversal.com.mx/ciencia-y-salud/alvarez-buylla-busca-desaparecer-al-foro-consultivo-un-organismo-autonomo

tecnología –fue cierto aquel grito berrinchudo: “¡Al diablo con sus instituciones!”-. Aun así, el presidente puede presumir de una aprobación popular muy alta –63.4% en la del diario *El Economista al día* 20 de septiembre.¹⁰⁹

Por otro lado, una mínima oposición vapuleada, viciada y poco inteligente ha sido incapaz de pensar, hasta ahora, una estrategia que le permita recuperarse del tremendo fagonazo del 1 de julio de 2018 –una parte no despreciable, además, se ha arrojado a los brazos del nuevo oficialismo.

3. LA CIENCIA DE LA HISTORIA

A pesar de las constantes alusiones del presidente a la historia –oficial- mexicana, sus nociones son más bien elementales, cuando no rayan en el absurdo, como ésta:

Hay dos cosas que son muy valiosas en nuestro país, la primera es nuestra cultura, o nuestras culturas; México se fundó hace más de diez mil años. [...] Con todo respeto, todavía pastaban los búfalos en lo que hoy es Nueva York, y ya en México había universidades, y había imprentas.

Cuando en la “mañanera” se le preguntó por esa declaración no dudó en afirmar que “Los seres humanos habitan América desde hace cinco, diez mil millones de años”.¹¹⁰ A pesar de ostentar su firma en 17 libros de ensayos históricos y de política, de 1986 a 2018, no puede creerse que el presidente sea el genuino autor de la totalidad de su contenido, como nos lo hace suponer la anécdota que ocurrió duran-

109 Consulta Mitofsky, “#AMLOTrackingPoll Aprobación de AMLO, 20 de septiembre de 2019”, *El Economista*, 20 de septiembre de 2019. Consultado en economista.com.mx/politica/AMLOTrackingPoll-Aprobacion-de-AMLO-20-de-septiembre-de-2019-20190920-0021.html

110 Todas las citas del presidente están tomadas de sus conferencias matutinas de prensa, las llamadas “mañaneras”.

te la campaña electoral de 2012. Cuando en el pleno de la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX) lo interrogaron sobre “algunos temas incómodos” que trataba en su libro *Nuevo proyecto alternativo de nación*,¹¹¹ como la de que las asociaciones patronales “son verdaderos parlamentos de las clases dominantes y verdaderos enemigos de la libertad”, negó ser el autor de ese pasaje: “Ese libro no lo escribí yo”, respondió, “sino un grupo de intelectuales, yo sólo escribí la introducción”.¹¹² En ese año, 2012, López Obrador perdió las elecciones por segunda vez y de nuevo alegó fraude. En *El mito del fraude electoral en México* el académico de la UNAM Fernando Pliego Carrasco había demostrado que el supuesto fraude de 2006 no fue más que un mito político y que no se correspondía con la labor de los ciudadanos participantes en las mesas directivas de las casillas.¹¹³ López Obrador bloqueó el Paseo de la Reforma de la Ciudad de México durante varios meses y, en un acto teatral, en el Zócalo capitalino, se hizo investir como “presidente legítimo” el 20 de noviembre de ese año.¹¹⁴ Seis años después volvió a perder, esa vez por más de tres millones de votos –y volvió a alegar un fraude en su contra.

En otra ocasión López Obrador exigió una disculpa a España por los abusos y crímenes de la conquista¹¹⁵ –ya Hugo Chávez había hecho

111 Andrés Manuel López Obrador, *Nuevo proyecto alternativo de nación*, México: Grijalbo, 2011.

112 Alejandro Páez, “AMLO confiesa: Intelectuales escribieron “ese libro”; yo sólo redacté la introducción”, *La Crónica de Hoy*, 3 de septiembre de 2012. Consultado en cronica.com.mx/notas/2012/643843.html

113 Fernando Pliego Carrasco, *El mito del fraude electoral en México*, México: Pax, 2007.

114 El País, “López Obrador se proclama presidente legítimo”, *El País*, 21 de noviembre de 2006. Consultado en elpais.com/internacional/2006/11/21/actualidad/1164063605_850215.html

115 Redacción AN/GS, “AMLO pide al Rey de España que se disculpe por los abusos de la conquista”, *Aristegui Noticias*, 25 de marzo de 2019. Consultado en aristeguinoticias.com/2503/mexico/amlo-pide-al-rey-de-espana-que-se-disculpe-por-los-abusos-de-la-conquista/

una petición semejante en 2008, y luego su sucesor Nicolás Maduro en 2017-; y al papa Francisco “por las violaciones a lo que ahora se conoce como derechos humanos” de la Iglesia católica. Ambas exigencias fueron soslayadas, al igual que agencias como Fitch Ratings, Moody’s, Standard & Poor’s, Citibank, además del FMI y otras instituciones financieras internacionales, han ignorado la demanda de perdón del presidente ante las calificaciones a la baja respecto del crecimiento económico del país.¹¹⁶

“Hay temblores, hay hambrunas, hay inundaciones, hay incendios, hay malos gobiernos, corrupción, y sale adelante... la cultura salva a México siempre”, declaró el presidente. Pero, ¿cuál es su concepto de cultura? En una de sus conferencias matutinas el presidente dijo que “Todo es relativo, habría que definir qué entendemos por cultura, porque si se trata de apoyo a la cultura les podría decir que nunca se había apoyado tanto a la cultura como ahora, en mi concepción de cultura”. Para él, “cultura es lo que tiene que ver con los pueblos, y nunca los pueblos originarios, los integrantes de nuestras culturas, habían sido atendidos como ahora” –aunque en el presupuesto 2020 asignado al Instituto Nacional de Pueblos Indígenas (INPI) hay un recorte de 40.5% en comparación con lo asignado en el 2019¹¹⁷-; añadió que “hay muchas interpretaciones sobre cultura, ciencia o política”. “La política”, siguió al estilo clásico de Cantinflas, “se inventó para evitar la guerra, la política, que es historia. En fin, tantas definiciones. Entonces, depende de cómo se vea”.

116 Forbes, “Cuestión de tiempo, la baja de calificación para México: Citibank”, *Forbes*, 16 de julio de 2019. Consultado en forbes.com.mx/cuestion-de-tiempo-la-baja-de-calificacion-para-mexico-citibank/

117 Véase Samantha Nolasco, “Red acusa discriminación presupuestal para pueblos indígenas”, *El Economista*, 17 de septiembre de 2019. Consultado en economista.com.mx/arteseideas/Red-acusa-discriminacion-presupuestal-para-pueblos-indigenas-20190917-0106.html

Aseveraciones como la anterior cobran más sentido junto a otra que expresó en un ejido de Huejutla, Hidalgo –el noveno estado más pobre de la república¹¹⁸-. En un video se ve a López Obrador con un vaso de jugo de caña a un lado de un hombre de aspecto campesino. El presidente dice: “Esto es la auténtica economía popular, Gilberto es ejidatario, tiene su parcela y cultiva la caña; tiene su trapiche, su caballo, que la verdad trabaja más que Gilberto, es el motor, el que mueve el trapiche”. Muestra el vaso de plástico a la cámara y continúa: “Este vaso de jugo vale diez pesos, es natural, exquisito, y no como el agua esa puerca que venden embotellada”. Concluye: “Ésta es la economía que estamos impulsando”.¹¹⁹ En la mañana del 23 de septiembre dijo que “Si producimos en México lo que consumimos, nos van a hacer lo que el viento a Juárez”.

Hace años afirmó que perforar un pozo petrolero “no tiene mucha ciencia”, lo mismo que expresó a pocas semanas de haber tomado posesión: “No crean que tiene mucha ciencia el gobernar. Eso de que la política es el arte y la ciencia de gobernar no es tan apegado a la realidad, la política tiene más que ver con el sentido común, que es –eso sí-, el menos común de los sentidos... la política es transformar, hacer historia” –aunque si algo ha faltado en muchas de sus decisiones, de la destrucción del NAIM a la tragedia de Tlahuelilpan o la derogación de la reforma educativa es, precisamente, sentido común-. Por lo visto, el presidente cristiano¹²⁰ sería feliz, feliz, feliz si pudiera gobernar un

118 Coneval, Información de pobreza y evaluación en las entidades federativas, 2016. Consultado en coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Paginas/inicioent.aspx

119 Grupo Reforma, “AMLO, el trapiche y el tlacoyo”, video en YouTube: youtube.com/watch?v=gxXLhYoVqyk

120 “Soy cristiano. En la expresión amplia de lo que significa el cristianismo. Soy un seguidor de la vida y de la obra de Jesucristo. Porque Jesucristo luchó en su tiempo por los pobres, por los humildes, por eso lo persiguieron los poderosos de su época. Lo espiaban y lo crucificaron por defender la justicia. Soy en ese sentido un creyente, tengo mucho amor, lo digo de manera sincera, por el pueblo...”, en *político.mx*, “López

país provinciano, eminentemente rural, de gente buena y piadosa –“Todos a portarse bien”, ha dicho, con especial dedicatoria a criminales sanguinarios–, libre de tentaciones y acaso desconectado del mundo;¹²¹ el presidente como enemigo de la sociedad abierta, diría Popper. Eso explicaría su negativa a asistir a importantes encuentros, como la reunión anual del Foro Económico Mundial en Davos, el 22 de enero –cuando dejó pasar la oportunidad de sincronizar su 4T con la “Globalización 4.0: Dando Forma a una Arquitectura Global en la Era de la Cuarta Revolución Industrial”, que fue el tema de aquella ocasión–, y la del G-20 en Osaka, la última semana de junio, donde se congregaron los presidentes y líderes regionales de las principales economías del mundo –que representan 85% del PIB y 80% del comercio mundial–, para discutir, acordar y dar seguimiento a los desafíos económicos y a cuestiones decisivas como la paz y la seguridad, la gobernanza mundial, el terrorismo internacional, los refugiados, el medio ambiente, las cuestiones tecnológicas y las de energía. Por ello cada mañana desde el comienzo de su mandato plaga su discurso de malos chistes, disparates, burlas, refranes populares, silencios, miradas y admoniciones bíblicas,¹²² entreveradas con sentencias juaristas –y hasta un par de gratuitas e inesperadas referencias a Mussolini y a

Obrador volvió a reconocer su religión y que es admirador de Jesús”. Consultado en politico.mx/minuta-politica/minuta-politica-partidos-politicos/lopez-obrador-olvio-reconocer-su-religion-y-que-es-admirador-de-jesus/

121 Véase, por ejemplo, Cristina Ochoa, “En 6 países, 4T cierra oficinas comerciales”, *Milenio*, 24 de agosto de 2019. Consultado en www.milenio.com/negocios/6-paises-4t-cierra-oficinas-comerciales

122 Aunque lo más probable es que las constantes alusiones al cristianismo –que son relativamente recientes– sean más estratégicas, pues van dirigidas a su, llamémosla así, feligresía. No obstante, no deja de ser significativo que en un Estado que se asume liberal se le haya prestado el Palacio de Bellas Artes a la Iglesia de la Luz del Mundo para rendirle homenaje a su líder Naasón Joaquín García, hoy sujeto a proceso en la ciudad de Los Ángeles por pederastia y abuso sexual; véase “Bellas Artes reserva por 5 años datos de homenaje a Naasón García”, *Eje Central*, 29 de junio de 2019. Consultado en ejecentral.com.mx/bellas-artes-reserva-por-5-anos-datos-de-homenaje-a-naason-garcia/

Hitler¹²³–, alusiones maniqueas a la bondad y las recurrentes diatribas contra el neoliberalismo. Curiosamente, su modelo económico es un batidillo muy amplio y contradictorio:

¿Cómo podemos llamar a este modelo? Llamarlo “economía moral” es poco serio: un membrete mnemotécnico al que es tan afecto el presidente del “frijol con gorgojo” y “el avión que no lo tiene ni Obama”. Un membrete para hacerlo digerible. El rescate de Pemex responde a un modelo estatista; el acuerdo del TMEC, a uno neoliberal; el empleo intensivo de mano de obra, a uno keynesiano, y el del reparto de efectivo sin intermediarios, a un modelo libertario.¹²⁴

Esa “cercanía” con el pueblo ha dado lugar a situaciones insólitas como pedirle a la Secretaría de Relaciones exteriores que otorgue visas humanitarias a dos hermanas del “Chapo” Guzmán y a su “aflicta y desesperada madre”, y que al conocerse la sentencia del criminal dijera: “Lamento mucho que se den estos casos. Yo no quiero que nadie esté en la cárcel, [...] que nadie sufra. Yo soy un idealista, creo en el amor, la fraternidad, la felicidad. Soy humanista, no le deseo mal a nadie; no me gusta hacer leña del árbol caído... es, por cierto, un principio bíblico” –aunque no explica a cuál noción de humanismo se refiere: ¿a un humanismo cristiano, un humanismo socialista, un neohumanismo liberal?¹²⁵—; concluyó con esta frase pesadora y que

123 AMLO, Versión estenográfica de la conferencia de prensa del presidente Andrés Manuel López Obrador, 21 de marzo de 2019. “Una vez comenté que fue tan grande la fama, la gloria del presidente Juárez que se le admiraba en el extranjero; Mussolini se llamaba Benito porque su papá admiraba a Juárez, por eso le pusieron a Mussolini, Benito. Era un dirigente con dimensión mundial, un gran dirigente”. Véase también “Arbitrariedades terribles de Hitler se dieron por inflación del gobierno anterior: AMLO” en milenio.com/politica/amlo-arbitrariedades-terribles-de-hitler-se-dieron-por-inflacion

124 Fernando García Ramírez, “¿Ya cambió la realidad?”, *El Financiero*, 29 de julio de 2019. Consultado en elfinanciero.com.mx/opinion/fernando-garcia-ramirez/ya-cambio-la-realidad

125 Para definiciones de “humanismo”, véase José Ferrater Mora, “Humanismo”, *Diccionario de Filosofía*. Consultado en filosofia.org/enc/fer/1941257.htm

mueve a la suspicacia: “Una condena para estar en la cárcel de por vida, en una cárcel hostil, dura, inhumana, pues sí conmueve”. (No parece que lo hayan conmovido tanto los niños con cáncer que dejaron de recibir sus dosis de metotrexato¹²⁶ ni las madres solteras o las mujeres violentadas ni los enfermos de sida.) En Badiraguato, Sinaloa, donde nació “el Chapo”, el pasado febrero el presidente había prometido contratar de manera permanente a 20 mil trabajadores para sembrar 50 mil hectáreas.¹²⁷ Los migrantes de Centroamérica y aun los provenientes de países africanos, en cambio, son detenidos por la Guardia Nacional y deportados –no pocas veces con violencia– a sus países de origen para cumplir con las promesas hechas al presidente Trump¹²⁸ (“México se ha portado fantástico”, dijo el presidente de Estados Unidos el 17 de septiembre, con quien el presidente desea mantener “una bonita y sagrada amistad”).

4. VULGARES MAROMAS ESTELARES

¿Cuáles son las razones últimas de la desdeñosa actitud de López Obrador hacia la cultura, la ciencia, la tecnología y la educación de calidad? Seguramente el presidente nunca se expresaría en términos despectivos de los médicos especialistas que lo han atendido

126 Anabel Clemente, “Protestan en AICM por falta de medicamento para niños con cáncer; Salud pide apoyo al IMSS”, *El Financiero*, 26 de agosto de 2019. Consultado en elfinanciero.com.mx/nacional/bloquean-aicm-por-falta-de-medicamento-para-ninos-con-cancer-salud-pide-apoyo-al-imss

127 Redacción, “En Badiraguato, tierra de “El Chapo”, AMLO ofrece 20 mil empleos de a 5 mil pesos al mes... y una universidad”, *Proceso*, 15 de febrero de 2019. Consultado en proceso.com.mx/572005/en-badiraguato-tierra-de-el-chapo-amlo-ofrece-20-mil-empleos-de-a-5-mil-pesos-al-mes-y-una-universidad

128 Véase, por ejemplo, Manu Ureste, “Del discurso humanitario a los soldados en la frontera, el giro en la política migratoria del gobierno”, *Animal Político*, 17 de junio de 2019. Consultado en animalpolitico.com/2019/06/migracion-politica-amlo-eu-soldados-subordinacion/

en hospitales privados,¹²⁹ o de la compleja tecnología que le permite comunicarse en todo momento con sus colaboradores. ¿Cómo puede explicarse una frase como la de que “el sargazo no es un problema gravísimo” –que lo emparenta con Trump, como en otros asuntos– o su indocumentado escepticismo respecto de los organismos genéticamente modificados?

En México se han desarrollado variedades de cultivos agrícolas o cepas de microorganismos para el procesamiento de alimentos o la producción de medicamentos, y después de 23 años de siembra y consumo de cultivos transgénicos, ni las proteínas bioinsecticidas utilizadas para combatir plagas de orugas en algodón y maíz, ni las enzimas que brindan tolerancia a herbicidas utilizados para controlar malezas en la soya, han causado daño alguno al ambiente ni a los consumidores. Eso escribe Jesús Rangel en un artículo en el que cita una carta de 140 investigadores, académicos y técnicos en diferentes instituciones públicas, sociales y privadas que están a favor del uso de transgénicos en México, firmada por el presidente y varios ex presidentes de la Sociedad Mexicana de Biotecnología y Bioingeniería, diez premios nacionales de Ciencias, miembros de El Colegio Nacional y destacados científicos, dirigida al presidente para que deseche la solicitud del padre Miguel Concha Malo, el pintor Francisco Toledo (fallecido el 5 de septiembre) y varias organizaciones para que expida un decreto que prohíba el uso de transgénicos.¹³⁰ La destitución del doctor Antonio Lazcano Araujo, investigador emérito de la UNAM y miembro de El Colegio Nacional, como integrante de la Comisión Dictaminadora del Área II del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) “es un evidente acto autoritario y una represalia por parte de la

129 Sobre la salud del presidente véase, por ejemplo, Pablo Hiriart, “AMLO, con graves problemas de salud”, *El Financiero*, 18 de mayo de 2018. Consultado en elfinanciero.com.mx/opinion/pablo-hiriart/amlo-con-graves-problemas-de-salud

130 Jesús Rangel, “La biotecnología salvó al algodón y a la papaya”, *Milenio*, 31 de julio de 2019. Consultado en milenio.com/opinion/jesus-rangel/estira-afloja/la-biotecnologia-salvo-al-algodon-y-a-la-papaya

directora del Conacyt, María Elena Álvarez-Buylla, ante una crítica a su gestión”, acusa el divulgador de la ciencia Martín Bonfil.¹³¹

No deja de ser una paradoja que desde sus comienzos en la política haya sido apadrinado por un intelectual, el poeta y político tabasqueño Carlos Pellicer, quien lo invitó a su campaña como candidato al senado. López Obrador tenía 23 años en 1977, cuando se afilió al Partido Revolucionario Institucional (PRI) –ocho años después de la matanza de Tlatelolco y quince después del asesinato del líder campesino Rubén Jaramillo por órdenes del presidente Adolfo López Mateos–, instituto en el que militó los siguientes doce años, hasta que fue removido por crear comités de base independientes de las estructuras del partido –un partido que construyó instituciones, debe decirse–. Después de que Pellicer consiguió la curul López Obrador apoyó al escritor y sociólogo Enrique González Pedrero en sus aspiraciones a la candidatura al gobierno de Tabasco, pero en su lugar el partido escogió a Leandro Rovirosa Wade. Casado con la escritora y traductora cubana Julieta Campos, González Pedrero llegaría a la gubernatura en 1983. Durante el gobierno de López Obrador en el Distrito Federal, hoy Ciudad de México –de 2000 a 2005– Campos fue secretaria de Turismo.

Han sido muchos los intelectuales y artistas que han expresado su simpatía por López Obrador desde que fue jefe de Gobierno, sobre todo después del torpe intento de Vicente Fox por desaforarlo, y que expresaron su afinidad con el proyecto de nación durante las tres campañas presidenciales. El historiador Enrique Semo –autor de *La historia del capitalismo en México*– fue secretario de Cultura durante el gobierno del DF, sustituido en los últimos meses por su

131 Martín Bonfil Olivera en Facebook. Véase también Leonardo Domínguez, “Álvarez-Buylla dirige el Conacyt en la ilegalidad”, *El Universal*, 2 de agosto de 2019. Consultado en eluniversal.com.mx/ciencia-y-salud/ciencia/alvarez-buylla-dirige-el-conacyt-en-la-ilegalidad

colega Raquel Sosa, actual coordinadora de las “Universidades para el Bienestar”.¹³²

(No es propiamente tema de este texto, pero apuntemos rápidamente que la cultura no puede entenderse sin la educación. El presidente derogó la reforma educativa del anterior presidente, Enrique Peña Nieto, y en su lugar queda una propuesta pedagógico-curricular, la “Nueva Escuela Mexicana” (NEM), que el secretario de Educación, Esteban Moctezuma, presenta como “un modelo que ofrecerá una educación humanista, integral y para la vida, que no sólo enseñe asignaturas tradicionales, sino que considere el aprendizaje de una cultura de paz, activación física, deporte escolar, arte, música y, fundamentalmente, civismo e inclusión”.¹³³ Hasta ahora no se conocen “los detalles puntuales y de fondo respecto del planteamiento curricular y pedagógico que sustenta la NEM”, dice Jimena Hernández, investigadora del CIDE, “y con el que se acompañará a los maestros para promover el cambio en el aula. En mi opinión, los planteamientos hasta el momento parecen más una lista de buenos deseos que una política educativa clara y que cuente con estrategias puntuales a llevar a cabo para su ejecución”.¹³⁴ Erik Ramírez, presidente de la iniciativa Enseña por México, dice que “Construir 100 universidades públicas en seis años está fuera de cualquier posibilidad de cualquier país del mundo [...] es más importante concentrarse en sanar las instituciones que ya tenemos y ampliar la matrícula en esas mismas

132 Véase Marco Antonio Aguilar y Nantzin Saldaña, “AMLO justifica a Raquel Sosa: Todos tenemos problemas de carácter”, Eje Central, 21 de mayo de 2019. Consultado en ejecentral.com.mx/amlo-justifica-a-raquel-sosa-todos-tenemos-problemas-de-caracter/

133 Véase Jimena Hernández Fernández, “La “nueva escuela mexicana”, ¿una ‘cuarta transformación’ en materia educativa?”, *Nexos*, 3 de julio de 2019. Consultado en educacion.nexos.com.mx/?p=1807

134 *Ibid.*

antes de crear más planteles”¹³⁵ Aunque el presidente “ha reconfigurado el entramado legal y mediante reformas que pasó el Congreso ha apaciguado y premiado a aliados –la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación–”, escribe Salvador Camarena,¹³⁶ el panorama de la educación mexicana es incierto y preocupante, lo que es materia de análisis especializados.)

A pesar de su conservadurismo en materia de derechos reproductivos y diversidad sexual –dos banderas de la izquierda que López Obrador nunca ha querido ondear, Carlos Monsiváis, Elena Poniatowska, Jesusa Rodríguez, Sergio Pitol, Fernando del Paso, Paco Ignacio Taibo, Guadalupe Loaeza, Carlos Payán, Luis Mandoki, Armando Bartra, Héctor Díaz Polanco, Enrique Dussel,¹³⁷ Sabina Berman, Juan Villoro, Laura Esquivel, Daniel Giménez Cacho, Rafael Barajas “el Fisgón”, el multiplagiario Fabrizio Mejía Madrid¹³⁸ y una extensa lista lo han apoyado en diferentes momentos, con más o menos vehemencia y con mayor o menor compromiso, lo que ha dependido de ciertas situaciones y coyunturas, como el plantón de Reforma, el distanciamiento y las duras críticas del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN)¹³⁹ o las decisiones, ya como presidente, que han

135 Véase Erick Zúñiga, “Selección 2018 | Lo bueno y lo malo del plan de AMLO para eliminar la reforma educativa”, *Forbes*, 26 de diciembre de 2018. Consultado en forbes.com.mx/lo-bueno-y-lo-malo-del-plan-de-amlo-para-eliminar-la-reforma-educativa/

136 Salvador Camarena, “Año 1 del nuevo gobierno”, *El Financiero*, 29 de agosto de 2019. Consultado en elfinanciero.com.mx/opinion/salvador-camarena/ano-1-del-nuevo-gobierno

137 Véase Guillermo Sheridan, “Dice Dussel”, *El Universal*, 20 de agosto de 2019. Consultado en eluniversal.com.mx/opinion/guillermo-sheridan/dice-dussel

138 Véase Guillermo Sheridan, “El escritor Fabrizio: el plagio como reencarnación”, *Letras Libres*, 19 de septiembre de 2019. Consultado en letraslibres.com/mexico/cultura/el-escriptor-fabrizio-el-plagio-como-reencarnacion

139 Véase, por ejemplo, Isaín Mandujano, “El subcomandante Galeano acusa a AMLO de ‘mentir’ y ‘maquillar’ la realidad financiera de México”, *Proceso*, 16

afectado el ámbito de la cultura –algunos, como Guadalupe Loaeza, Diego Luna, Susana Zabaleta y Daniel Giménez Cacho le han retirado públicamente su apoyo. Este último declaró a los medios:

Aunque la secretaria [Alejandra Frausto] dice que la cultura es una gran herramienta para la paz y que tienen muchos proyectos de desarrollos comunitarios, no me queda claro que sea verdad, puesto que se carece del presupuesto exigido [...]

Las estructuras funcionan con deficiencias, pero hay que mejorarlas, ampliarlas y darles autonomía. Al Fondo Nacional para la Cultura y las Artes, por ejemplo, hay que fortalecerlo y ampliarlo. Ha funcionado más o menos bien, pero puede estar mejor [...]

No entiendo por qué se recorta el presupuesto a la escuela de cine. El INBA tiene escuelas y estructuras abandonadas, necesita mucho más dinero. Además, se debe pensar en la creación de públicos de todos los programas de teatro escolar. Hay una especie de prejuicios y en eso no estoy de acuerdo, me suena un poco a demagogia.¹⁴⁰

En México la cercanía de los intelectuales con el poder ha sido una constante desde los tiempos de la posrevolución. José Vasconcelos, los contemporáneos, los estridentistas y los muralistas dieron su apoyo a los regímenes revolucionarios, y presidentes como José López Portillo y Carlos Salinas mantenían cordiales reuniones con prominentes escritores y periodistas –Paz, Monsiváis, Poniatowska, Aguilar Camín, Restrepo, aunque éstos al parecer se identificaran más con una izquierda liberal y democrática y se mostraran críticos con el gobierno en sus textos y declaraciones. Ahora, en su gobierno, López Obrador revive a uno de aquellos prominentes hombres de

de agosto de 2019. Consultado en proceso.com.mx/596395/el-subcomandante-galeano-acusa-a-amlo-de-mentir-y-maquillar-la-realidad-financiera-de-mexico

140 Nación 321, “Daniel Giménez Cacho: la prioridad de AMLO no es la cultura”, *Nación 321*, 10 de abril de 2019. Consultado en nacion321.com/ciudadanos/daniel-gimenez-cacho-la-prioridad-de-amlo-no-es-la-cultura

letras pero con el más prescindible de sus trabajos: Alfonso Reyes y la *Cartilla moral*, que debía contener “un mínimo de preceptos morales que ayuden a cambiar las formas de vida básicas de nuestras clases bajas”, como le encargó el secretario de Educación Jaime Torres Bodet (1943–1946) a un Reyes enfermo y cansado –para colmo, la cartilla fue alterada torpemente por el secretario particular de Torres Bodet.¹⁴¹ No puede dejar de mencionarse aquí el fiasco de la Fonoteca Nacional cuando sus “expertos” anunciaron que habían hallado una cinta con la voz de Frida Kahlo, que al final resultó ser la voz de la actriz Amparo Garrido.¹⁴²

A nueve meses del gobierno de López Obrador son muchos los artistas, escritores e intelectuales –“esa burocracia dorada”– que han hecho pública su incomodidad o su enojo con los recortes y las austeras–arteras medidas relacionadas con el arte y la cultura, puestas en marcha por la secretaria de Cultura, Alejandra Frausto, de quien se lee que es

Promotora cultural, especialista en generar proyectos culturales de impacto social. Desde 1998 se dedica a la promoción y gestión cultural en el ámbito público y privado; a la producción de eventos de gran escala y al desarrollo e implementación de políticas públicas relacionadas con la cultura y el desarrollo humano buscando posicionar a la cultura como una estrategia ineludible del desarrollo social.¹⁴³

141 Véase Nicolás Medina Mora Pérez, “El secreto de la Cartilla Moral”, *Nexos*, 1 de julio de 2019. Consultado en nexus.com.mx/?p=43144; véase también Guillermo Sheridan, “Otra cartilla (inmoral) de Alfonso Reyes”, *El Universal*, 13 de agosto de 2019. Consultado en eluniversal.com.mx/opinion/guillermo-sheridan/otra-cartilla-inmoral-de-alfonso-reyes

142 DW, “Audio de Frida Kahlo: cada vez más dudas sobre su autenticidad”, *DW*, 24 de junio de 2019. Consultado en dw.com/es/audio-de-frida-kahlo-cada-vez-m%C3%A1s-dudas-sobre-su-autenticidad/a-49335778

143 Véase gob.mx/cultura/estructuras/Alejandra-Frausto-guerrero

La escritora Margo Glantz fue propuesta por el presidente electo para ocupar la dirección del Fondo de Cultura Económica el 7 de agosto de 2018, pero en septiembre dijo en su cuenta de Twitter que declinaba el ofrecimiento “por razones estrictamente personales”. En su lugar se propuso al escritor Paco Ignacio Taibo II, quien también tiene la nacionalidad española, razón por la cual se modificó rápidamente la ley que prohíbe a extranjeros presidir esa institución. Taibo festejó su “victoria” ante los que protestaban con la vulgar y machista expresión “Se las metimos doblada”.

El 10 de noviembre de 2018 la escritora Laura Esquivel –que había sido diputada de Morena en 2015– declinó el ofrecimiento para asumir la Subsecretaría de Diversidad Cultural porque “se dio cuenta” de que “la carga administrativa era muy grande”.¹⁴⁴ El escritor Mario Bellatin renunció en marzo de 2019 a la dirección del FONCA unos días después de haber recibido críticas por recortes y retrasos en las convocatorias. El día 8 de ese mes más de cuarenta organizaciones culturales enviaron una carta al FONCA en la que expresaban su preocupación ante el “intento constante por destruirlo”.¹⁴⁵

En un oficioso “reportaje” del 19 de junio de la agencia oficial Notimex, dirigida por la periodista Sanjuana Martínez, se atacó al FONCA y a sus beneficiarios: “Te has preguntado ¿quiénes son los creadores que llevan 18 años recibiendo la beca del FONCA? Aquí una gran investigación de Irma Gallo. *Los estímulos del FONCA: entre la opacidad y el despilfarro*”,¹⁴⁶ escribió la titular en Twitter. Sobre esto

144 Nación321, “La escritora Laura Esquivel rechazó invitación para unirse al gobierno de AMLO”, *Nación321*, 10 de noviembre de 2018. Consultado en nacion321.com/gobierno/la-escritora-laura-esquivel-rechazo-invitation-para-unirse-al-gobierno-de-amlo

145 Redacción, “Acusan intento de destrucción del FONCA”, *Reforma*, 8 de agosto de 2019 (edición impresa).

146 Irma Gallo, Ana Karen Alvarado, Ismael Cardelas y Maricela Adame, “Becas del FONCA, entre la discrecionalidad y el abuso”, *Notimex*, 18 de junio de 2019. Consultado en notimex.gob.mx/ntxnotaLibre/714344

el crítico literario Christopher Domínguez Michael escribió el 13 de julio:

A la insidia facciosa le salió el tiro por la culata: queriendo denunciar privilegiados, publicaron una lista de grandes escritores mexicanos. Faltan en ese repertorio de infame intención varios autores esenciales que también han sido becarios y alguno que otro sale sobrando. Pero estoy seguro de que los lectores de los autores incriminados sin duda estarán orgullosos de que el Estado mexicano los haya munido, con un estipendio digno, durante esos prolongados periodos necesarios por los verdaderos artistas para culminar una obra.¹⁴⁷

El anterior director de la Biblioteca Vasconcelos, el editor Daniel Goldin, fue despedido groseramente por Marx Arriaga, director general de Bibliotecas de la Secretaría de Cultura, quien escribió en Twitter que Goldin había presentado su renuncia el 30 de enero, un mes después de ser ratificado en su puesto al frente de aquella biblioteca. “Es una infamia que se le maltrate”, escribió Elena Poniatowska en Twitter. Además de ella, otras voces, como “las del curador Cuauhtémoc Medina, el historiador Enrique Florescano y el politólogo Mauricio Merino, así como cientos de usuarios y empleados de la Biblioteca Vasconcelos, lamentaron la salida de Goldin, a quien describieron como uno de los intelectuales que más ha aportado para el fomento de la lectura en el país”.¹⁴⁸

El escritor Abraham Nuncio, director de la Biblioteca Vasconcelos, renunció al cargo tres meses después de haber sido nombrado

147 Christopher Domínguez Michael, “La demolición del Estado cultural”, *Confabulario*, 13 de julio de 2019. Consultado en confabulario.eluniversal.com.mx/fonca-politica-cultural/

148 Véase Redacción, “Ciudadanos exigen al gobierno restituir a Daniel Goldin en la Vasconcelos”, *Expansión Política*, 5 de febrero de 2016. Consultado en politica.expansion.mx/mexico/2019/02/05/ciudadanos-exigen-restituir-a-goldin-en-la-vasconcelos

porque, según los trabajadores, “carecía de margen de acción” y porque la mayor parte del presupuesto se destinaba a la Biblioteca de México.¹⁴⁹

El filólogo Arriaga fue sinodal de la esposa del presidente, Beatriz Gutiérrez Müller, historiadora e investigadora en la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), cuando ésta defendió su tesis de doctorado (“Héroes y voces en la constancia y paciencia del santo Job de Francisco de Quevedo”, UAM-Iztapalapa, 2013), y ha escrito varias reseñas de los textos de la “compañera”¹⁵⁰ –quien además es poeta, cantante y “presidenta honorífica” de una flamante cuan misteriosa Coordinación Nacional de Memoria y Cultura de México que, hasta este momento, no tiene un sitio web. La esposa del presidente, por cierto, anunció en su cuenta de Instagram que el 26 de abril lanzaría la canción “Estás aquí” –a dueto con Tania Libertad y con arreglos de Armando Manzanero– en plataformas digitales de música.¹⁵¹

La última semana de julio Arriaga presentó su “proyecto de reanimación” de la Red Nacional de Bibliotecas. La última dotación de acervo se hizo en 2012, dijo, y agregó: “Muchas veces con cierta carga ideológica, porque había textos de Héctor Aguilar Camín¹⁵² y Enrique

149 Yanet Aguilar Sosa, “Nuncio Limón renuncia a la Vasconcelos”, *El Universal*, 25 de junio de 2019. Consultado en eluniversal.com.mx/cultura/nuncio-limon-renuncia-la-vasconcelos

150 Véase “Beatriz Gutiérrez quiere ser una ‘primera dama’ muy especial”, *Excelsior*, 1 de diciembre de 2018. Consultado en excelsior.com.mx/nacional/beatriz-gutierrez-quiere-ser-una-primera-dama-muy-especial/1282033

151 Michel, “Este es el nuevo sencillo de Beatriz Gutiérrez Müller”, *Plumas Atómicas*, 19 de abril de 2019. Consultado en plumasatomicas.com/noticias/mexico/este-es-el-nuevo-sencillo-de-beatriz-gutierrez-muller/

152 Jesús Alejo Santiago, “Las bibliotecas de México y Vasconcelos se unen”, *Milenio*, 24 de julio de 2019. Consultado en milenio.com/cultura/las-bibliotecas-de-mexico-y-vasconcelos-se-unen

Krauze”.¹⁵³ En una carta a *La Jornada* los escritores Verónica Murguía y David Huerta mostraron su inconformidad:

Hemos leído los libros de esos dos autores y tenemos nuestra opinión sobre ellos; pero eso no es lo importante: lo importante son las insinuaciones sobre la supuesta inconveniencia de esa “carga ideológica” en algunos “textos” [...] Eso apunta directamente a las vocaciones centrales de los censores e inquisidores de cualquier tiempo y lugar: la persecución y represión del pensamiento libre, incluido, naturalmente, el pensamiento de quienes no piensan como los gobernantes.¹⁵⁴

El 1 de agosto se publicó en los diarios que el Fondo de Cultura Económica no iría a la Feria del Libro de Fráncfort. “Estar en esa Feria, que se realiza desde hace siete décadas, es ponerse en el contexto mundial del libro ante más de siete mil 100 expositores que ofertan los derechos de compra-venta de más de 400 mil títulos [...]; sin embargo, esa presencia global ha dejado de ser prioridad y responde a la política de austeridad”.¹⁵⁵

Taibo dijo que no acudirían “por falta de dinero”, porque “tenemos poco que ofrecer” y que “lo habitual en Fráncfort no es vender libros, sino derechos o comprarlos [...] lo que el Fondo vende en ferias internacionales son derechos de sus colecciones infantiles y juveniles, lo cual le daba mucho más sentido a ir a la feria especializada de

153 El 30 de junio de 2006 Enrique Krauze publicó en la revista que dirige, *Letras Libres*, el ensayo “El mesías tropical”, que le ganó la animadversión eterna de López Obrador. Véase en letraslibres.com/espana-mexico/revista/el-mesias-tropical

154 Verónica Murguía y David Huerta, “En favor del pensamiento libre”, *El Correo Ilustrado*, *La Jornada*, 27 de julio de 2019. Consultado en jornada.com.mx/2019/07/27/correo

155 Agencias, “Por falta de dinero, FCE no va a la Feria del Libro de Frankfurt”, *El Siglo de Torreón*, 21 de agosto de 2019. Consultado en elsiglodetorreon.com.mx/noticia/1603722.por-falta-de-dinero-fce-no-va-a-la-feria-del-libro-de-frankfurt.html

Bolonia”¹⁵⁶ A este respecto el crítico cultural Gerardo Ochoa Sandy respondió que

El Fondo tiene más de diez sedes en el exterior, mayor y más contundente razón para pensar que es parte de su responsabilidad. [...] ¿No tiene nada que ofrecer con la colección de Letras Mexicanas, nada más y nada menos, con toda la obra reunida y autores que al menos los últimos tres directores han publicado sistemáticamente? Tan sólo con esa colección tiene suficiente para vender, para ofrecer y para hacer un trabajo.¹⁵⁷

Aunque se anunció que las librerías Educal y la Dirección General de publicaciones pasarían a formar parte del FCE aún no se ha concretado tal incorporación.

Ya antes la 4T había causado el desconcierto de la llamada comunidad cultural con decisiones como el nombramiento del actor Sergio Mayer como presidente de la Comisión de Cultura y Cinematografía de la Cámara de Diputados, al que dos diputadas de Morena acusaron de pedir una comisión – “moches” – de 30% por la aprobación de proyectos —sin que a la fecha haya habido seguimiento de la acusación.¹⁵⁸

En la televisión pública aparecieron nuevos programas en los canales 11 y 22, como “La maroma estelar”, de sátira política dirigido a los jóvenes, conducido en principio por el analista y periodista Hernán Gómez Bruera y el comediante Carlos Ballarta, aunque éste decidió salirse por cuestiones de “agenda y de creatividad”; al poco tiempo el

156 Reyes Martínez Torrijos, “Son las editoriales y la Caniem las que deben ir a Fráncfort: Taibo II”, *La Jornada*, 6 de agosto de 2019. Consultado en jornada.com.mx/ultimas/cultura/2019/08/06/son-las-editoriales-y-la-caniem-las-que-deben-ir-a-francfort-taibo-ii-1018.html

157 Agencias, “Por falta de dinero, FCE no va a la Feria del Libro de Frankfurt”.

158 Víctor Chávez, “Diputadas de Morena ‘truenan’ contra Sergio Mayer y lo acusan de pedir ‘moches’”, *El Financiero*, 21 de agosto de 2019. Consultado en elfinanciero.com.mx/nacional/diputadas-de-morena-acusan-a-sergio-mayer-de-pedir-moches

programa desapareció.¹⁵⁹ Otro programa del canal 11 es “John y Sabina”, conducido por la dramaturga Sabina Berman y el sociólogo John Ackerman.¹⁶⁰ En el segundo programa, “Literatura, historia, nación”, la invitada especial fue, sí, la compañera Beatriz Gutiérrez Müller. En otros programas los invitados han sido Alejandra Frausto, la Secretaria de Gobernación, Olga Sánchez Cordero, Sanjuana Martínez, Emilio Álvarez Icaza, “El Mijis”, Héctor Aguilar Camín y algunos más. En el programa del 15 de septiembre la actriz Blanca Salces acusó en un monólogo a un 80% de científicos de vivir del erario, y añadió: “Esto va a sonar controversial y oscurantista, pero, por mí, la ciencia y la innovación tecnológica se pueden tomar un descanso”.¹⁶¹ En el sitio del Canal 11 se lee que éste es

Un programa dinámico e innovador que busca poner a debate los grandes temas de la agenda nacional, con las personalidades clave del ámbito político, social y cultural de México. Diálogo y entretenimiento que buscan romper los esquemas y jerarquías informativas, fomentando la conciencia crítica y la participación ciudadana, para la reconstrucción del país y la reinterpretación de la realidad.¹⁶²

En el Canal 22 se exhibe el programa “Me canso ganso, una Revista Cultural, Apoteósica y Romántica”, conducido por el periodista y músico Fernando Rivera Calderón, que expolia el formato de programas

159 Redacción, “Termina La Maroma Estelar tras reclamos de la oposición y acusación de censura”, *Animal Político*, 8 de julio de 2019. Consultado en animalpolitico.com/2019/07/maroma-estelar-termina-programa-canal-once/

160 En un artículo Elena Poniatowska dijo de él que “es hijo de dos académicos de Yale, se puso al lado de los otros desde la primaria y escogió a amigos afroamericanos y latinos en vez de gringuitos aplastados frente a la tele. Quizá fueron esas amistades quienes lo convirtieron en el autor político más joven y leído de México”, “El mito de la transición democrática, de John Ackerman”, *La Jornada*, 6 de marzo de 2016.

161 Redacción, “‘Stand Up’ sobre ciencia en canal 11 genera polémica”, *El Universal*, 26 de septiembre de 2019. Consultado en eluniversal.com.mx/nacion/politica/stand-sobre-ciencia-en-canal-once-genera-polemica

162 Véase canalonce.mx/john-y-sabina/

de sátiras y parodias estadounidenses, con grupos musicales y entrevistas. Rivera Calderón es el compositor de la olvidable y cacofónica canción “Yo te Amló”,¹⁶³ que se difundió durante la campaña electoral. Otro programa es “Chamuco TV”, sobre el que se nos informa en el sitio del canal:

Canal 22 y TV UNAM unen esfuerzos para dar vida al único programa televisivo de moneros: *Chamuco TV*, en el que los caricaturistas Cintia Bolio, Antonio Helguera, Helguera, José Hernández, Monero Hernández, Rafael Pineda, Rapé, Rafael Barajas, El Fisgón y Patricio Ortiz, Patricio Monero llevan a la pantalla el espíritu de la icónica revista de crítica política y humor gráfico, *El Chamuco y los hijos del averno*, fundada por Rius en 1996.¹⁶⁴

“Este programa es un ejercicio de periodismo libre y crítico”, continúa el texto, “donde la caricatura es el recurso plástico para entender la realidad del país”. La mayoría de esos moneros trabajan para el diario *La Jornada*, y debe resaltarse que Barajas fue nombrado director del Instituto de Formación Política de Morena, cuyo consejo “está formado por pensadores sociales que se reúnen periódicamente y debaten temas cruciales para entender el pasado, interpretar el presente y planear el futuro de la nación. Este grupo asesorará a dirigentes y equipos de trabajo”. Además del Fisgón, el consejo lo integran Paco Ignacio Taibo II, John Ackerman¹⁶⁵ y Pedro Miguel. “Las elites neoliberales han destruido el tejido social. Nos toca recomponerlo. Debemos

163 Véase [youtube.com/watch?v=ENfDEUApw9g](https://www.youtube.com/watch?v=ENfDEUApw9g)

164 Véase canal22.org.mx/chamuco-tv.html

165 Casado, por cierto, con la secretaria de la Función Pública, Irma Eréndira Sandoval. Sobre los antecedentes de estas dos personas véase Guillermo Sheridan, “Ackerman y Sandoval: Las casualidades electivas”, *Letras Libres*, 8 de julio de 2016. Consultado en letraslibres.com/mexico-espana/ackerman-y-sandoval-las-casualidades-electivas

elevar el nivel del debate. Ya trabajamos casa por casa. Ahora toca trabajar cabeza por cabeza”, dicen en el sitio del instituto.¹⁶⁶

Una actriz y dramaturga que cambió el escenario teatral por el más lucrativo foro del senado es Jesusa Rodríguez, que ha prodigado sketches y declaraciones como la de que comer tacos de carnitas “es festejar la caída de Tenochtitlán”,¹⁶⁷ que la mariguana es “una planta sagrada”,¹⁶⁸ que “no está de acuerdo con el arte subsidiado”¹⁶⁹ y que “todos somos iguales, todas somos iguales. Las vacas, las puercas, las burras, todas las hembras somos iguales y tenemos que tener igual respeto e iguales derechos”.¹⁷⁰ También presentó un performance¹⁷¹ para apoyar su propuesta de Ley Federal para el Fomento y Protección del Maíz Nativo “contra empresas que atentan contra él”. La senadora, suplente de la secretaria de Gobernación, Olga Sánchez Cordero, goza de un sueldo mensual de 105 mil pesos.¹⁷²

166 Véase ifpmorena.mx

167 Redacción, “Comer tacos de carnitas es festejar la caída de Tenochtitlán: Jesusa Rodríguez”, *MVS Noticias*, 18 de marzo de 2019. Consultado en mvsnoticias.com/noticias/actualidad/comer-tacos-de-carnitas-es-festejar-la-caida-de-tenochtitlan-jesusa-rodriguez/

168 Redacción, “La marihuana es una planta sagrada’, dice la senadora Jesusa Rodríguez”, *mexico.com*, 21 de marzo de 2019. Consultado en mexico.com/politica/la-marihuana-no-es-una-droga-es-una-planta-sagrada-dice-la-senadora-jesusa-rodriguez/

169 Notimex, “No estoy de acuerdo con el arte subsidiado: Jesusa Rodríguez”, *El Financiero*, 10 de junio de 2019. Consultado en elfinanciero.com.mx/nacional/jesusa-rodriguez-pide-a-artistas-aguantar-sin-privilegios

170 Véase “Feminismo animalista: ‘Las vacas, las puercas, las burras, todas las hembras somos iguales”, *Actual*, 12 de marzo de 2019. Consultado en actual.com/familia/feminismo-animalista-las-vacas-las-puercas-las-burras-todas-las-hembras-somos-iguales/

171 Nación321, “El polémico ‘performance’ de Jesusa Rodríguez, “en el Senado”, *Nación321*, 25 de mayo de 2019. Consultado en nacion321.com/congreso/el-polemico-performance-de-jesusa-rodriguez-en-el-senado

172 Neldy San Martín, “Jesusa Rodríguez en el Senado: Tres iniciativas en 9 meses y sueldo mensual de 105 mil pesos”, *Proceso*, 11 de junio de 2019. Consultado en proceso.com.mx/587797/jesusa-rodriguez-en-el-senado

En tanto, el doctor en ciencia política Octavio Rodríguez Araujo anunciaba su retiro del periodismo después de recibir “amenazas no muy veladas desde el poder”: “Nunca pensé que el triunfo de un movimiento que apoyé por muchos años se convertiría no sólo en una decepción, sino en una amenaza a la libertad de expresión que disfruté por varias décadas, que han disfrutado muchos articulistas también”.¹⁷³ Otros periodistas, como Guillermo Sheridan y Héctor de Mauleón, también han recibido amenazas de muerte. “Esto es consecuencia del odio que se siembra todos los días desde la mayor tribuna del país”, escribió De Mauleón.¹⁷⁴

En abril, acompañado de Alejandra Frausto y de la jefa de Gobierno de la Ciudad de México, Claudia Sheinbaum, el presidente anunció que el artista conceptual Gabriel Orozco, presente en esa conferencia matutina, sería el encargado de dirigir el proyecto del Centro Cultural Chapultepec, y que “lo mejor es que no cobrará nada”. Con el programa se pretende “integrar y conectar las 800 hectáreas del Bosque de Chapultepec como un centro artístico, cultural y ambiental”, “el más grande del mundo”, con once museos, cinco parques, tres centros hípicos, murales y un panteón.¹⁷⁵ Hasta ahora se desconocen los detalles de planeación referentes a la infraestructura urbana, cuestiones administrativas y otros. “Esto es un acompañamiento a lo que significa la transformación del país, en cuanto al cambio de la forma de gobernar para que nuestro pueblo viva en condiciones de justicia”, dijo el presidente.

173 Véase Redacción, “ConAMLO “la libertad de expresión está en riesgo”: Octavio Rodríguez Araujo”, *La Silla Rota*, 27 de junio de 2019. Consultado en lasillarota.com/con-amlo-la-libertad-de-expresion-esta-en-riesgo-rodriguez-araujo/293779

174 Véase Expansión Política, “Señalan a AMLO por afectar a la prensa con sus ‘descalificaciones””, *Expansión Política*, 15 de julio de 2019. Consultado en politica.expansion.mx/sociedad/2019/07/15/descalificaciones-amlo-prensa-mas-incertidumbre

175 Véase Judith Amador Tello, “Los muchos planes para el Complejo Cultural Chapultepec”, *Proceso*, 4 de abril de 2019. Consultado en proceso.com.mx/578185/los-muchos-planes-para-el-complejo-cultural-chapultepec

5. LA GRAN REGRESIÓN

Cuanto menos refinado y más inseguro en el aspecto económico sea un grupo, más probable será que sus miembros acepten la ideología o el programa más simplista que se les ofrezca.

SEYMOUR MARTIN LIPSET¹⁷⁶

Hoy la cultura tiene significados y alcances más amplios que nunca en un país golpeado en muchos sentidos. En *¿Es la reforma cultural, Presidente!* dice Eduardo Cruz Vázquez que en estos tiempos “un viaje nodal es el ajuste de paradigma de la noción de cultura”.

Pasamos de una comprensión estrictamente antropológica ligada a las bellas artes, de núcleo humanista y alrededor de la intervención asistencial del Estado, a una visión multifocal que incluye tanto el valor de la creatividad, su aporte simbólico, su juego en el sistema productivo, como su contribución al desarrollo social, político, ambiental y económico de la población.¹⁷⁷

El país es una interminable exhibición de atrocidades. Robos, asaltos, secuestros, desapariciones, torturas, ejecuciones, violaciones, asesinatos y feminicidios¹⁷⁸ ocupan las primeras planas de los diarios y el crimen organizado, tanto o más activo que antes, se burla del presidente, y a su vez el presidente traiciona a sus electores. En tanto, muchos de los asesinos de los estudiantes de la Normal de Ayotzina-pa ya fueron liberados.¹⁷⁹ A las mujeres que votaron por él les costará

176 Seymour Martin Lipset, *La política de la sinrazón*, México: Fondo de Cultura Económica, 1981.

177 Eduardo Cruz Vázquez, Introducción en *¿Es la reforma cultural, presidente!*

178 Véase, por ejemplo, Alejandro Galindo, “México, segundo en feminicidios en AL; primero, Brasil de Bolsonaro”, *La Razón*, 19 de agosto de 2019. Consultado en razon.com.mx/mundo/mujeres-son-mayoria-en-al-pero-carecen-de-derechos-pletos/

179 Redacción Animal Político, “Queda libre ‘El Gil’, presunto líder de Guerreros Unidos acusado de la desaparición de normalistas”, *Animal*

trabajo entender por qué su gobierno eliminó las estancias infantiles y el apoyo a los refugios de mujeres violentadas, por qué no ha sido solidario con los desesperados reclamos de las mujeres violadas y de los familiares de mujeres asesinadas, por qué son tan refractarios a las cuestiones de género. ¿Qué concepción de la cultura hace posible esas aberrantes omisiones?

¿Cuál es el sentido y la orientación de la política cultural del Estado mexicano, si la hay, de Tijuana a Puerto Morelos y de la capital del país al más pobre de los municipios? Es esto justamente lo que parece no saber ni entender el presidente –y por eso el desmantelamiento; la cultura como adorno y exaltación de la nacionalidad. ¿Será que, como dice Hannah Arendt, “una vez que los movimientos han llegado al poder proceden a modificar la realidad conforme a sus afirmaciones ideológicas”?¹⁸⁰

Quizá algunos de los funcionarios de la 4T comprendan la importancia de la cultura en una sociedad conflictiva pero exuberante en manifestaciones culturales, desde las artes y artesanías tradicionales a los nuevos lenguajes nacidos de la tecnología digital, así como las llamadas industrias creativas. ¿Qué hacer, cómo actuar si un presidente infatuado con el pasado no es capaz de entenderlo? A pesar de ello los niños, adolescentes y jóvenes matemáticos y deportistas cosechan triunfos conmovedores con su propio esfuerzo.¹⁸¹

Político, 2 de septiembre de 2019. Consultado en animalpolitico.com/2019/09/gildardo-lopez-libre-guerreros-unidos-ayotzinapa/

180 Hannah Arendt, *Los orígenes del totalitarismo*, Barcelona: Alianza Editorial, 2006.

181 En algunos casos con la pequeña ayuda de Guillermo del Toro. Véase Priscila Chavarría, “Niños a los que Guillermo del Toro apoyó, ¡ganan oro en la Olimpiada de Matemáticas!”, *Vanguardia*, 21 de junio de 2019. Consultado en vanguardia.com.mx/articulo/ninos-los-que-guillermo-del-toro-apoyo-ganan-oro-en-la-olimpiada-de-matematicas

“Cada paso hacia una sociedad más estable y equilibrada reduce la influencia que puede ejercer un demagogo sobre personalidades inestables”, dice el sacerdote e historiador inglés James Parkes,¹⁸² pero “el pueblo no se equivoca”, repite incansable el presidente, como tantas otras frases hechas que saca puntualmente de su previsible repertorio cada mañana en Palacio Nacional y en cada localidad que visita. La llamada 4T marcha a pasos acelerados hacia una hegemonía asfixiante,¹⁸³ de la mano del resentimiento y el odio a los gobiernos “neoliberales” de un hombre que se cree providencial, hacia un país que aún desconocemos –¿o será que ya hemos visto esto antes?

Debe anotarse aquí la frase del historiador Pedro Salmerón, (ex) director del Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México (INEHRM),¹⁸⁴ publicada en el Facebook de la institución, que le costó su destitución y ocasionó una amplia polémica en medios y en redes sociodigitales:

Muchos jóvenes que veían canceladas las posibilidades de participación y transformación pacífica de un sistema político vertical y autoritario, buscaron cambiar las cosas por la vía violenta, sólo que el recio empresario [Eugenio Garza Sada], de 81 años de edad, no estaba dispuesto a dejarse secuestrar para alimentar la violencia y anunció que haría frente a quienes lo intentaran. Sus dos escoltas aceptaron el riesgo, de modo que cuando un comando de valientes jóvenes de la Liga Comunista 23 de septiembre intentó raptarlo, se desató una balacera en la que perdieron la vida don Eugenio y sus escoltas Bernardo Chapa y Modesto Hernández y dos de los guerrilleros.

182 James Parkes, *Antisemitismo*, Buenos Aires: Paidós, 1965.

183 Véase Rafael Hernández Estrada, “Servidores de la Nación: la maquinaria electoral”, *Nexos*, septiembre de 2019. Consultado en nexos.com.mx/?p=44276

184 Redacción, “Cultura sustituye a Pedro Salmerón tras declaraciones sobre asesinos de Eugenio Garza Sada”, *El Financiero*, 21 de septiembre de 2019. Consultado en elfinanciero.com.mx/nacional/cultura-sustituye-a-pedro-salmeron-tras-declaraciones-sobre-asesinos-de-eugenio-garza-sada

En su carta de renuncia Salmerón acusó de linchamiento mediático a “la derecha de talante fascista”; el presidente, que acusó a los “conservadores” de estar detrás de la polémica, dijo que no se debe dar ningún motivo para la confrontación y, por el contrario, ser respetuosos: “Yo me he tenido que autolimitar mucho, ¡no saben cuánto! Pero tenemos todos que hacerlo porque así lo requieren las circunstancias”.¹⁸⁵

Debe mencionarse también la destitución del científico Antonio Lazcano Araujo de la Comisión Dictaminadora del Sistema Nacional de Investigadores del Conacyt;¹⁸⁶ Lazcano –y once mil investigadores– había cuestionado el rumbo de la ciencia mexicana bajo la política de la 4T en un artículo publicado en la revista *Science*.¹⁸⁷

“El mal gobierno”, dice la periodista estadounidense Barbara Tuchman en un libro clásico, “puede ser de cuatro tipos: tiránico, ambicioso, incompetente o insensato, pero siempre estará en contra del interés propio, del interés de los gobernados o del Estado mismo”.¹⁸⁸ Así, una pregunta pertinente a estas alturas es ¿cómo pasará a la historia un presidente al que no le importan la ciencia –si no es alternativa– ni la cultura –sólo si es la del pueblo bueno– y que además, paternal, desmesurado y socarrón, descalifica todos los días, con todo

185 Expansión Política, “AMLO lamenta renuncia de Salmerón; “yo me he tenido que autolimitar”, dice”, *Expansión Política*, 23 de septiembre de 2019. Consultado en politica.expansion.mx/presidencia/2019/09/23/amlo-lamenta-renuncia-de-salmeron-yo-me-he-tenido-que-autolimitar-dice

186 Redacción Animal Político, “Destituyen de la Comisión Dictaminadora del Sistema Nacional de Investigadores a Antonio Lazcano tras críticas al Conacyt”, *Animal Político*, 21 de septiembre de 2019. Consultado en animalpolitico.com/2019/09/antonio-lazcano-criticas-conacyt/

187 Antonio Lazcano, “Quo vadis, Mexican science?”, *Science*, 26 de julio de 2019. Consultado en science.sciencemag.org/content/365/6451/301

188 Barbara Tuchman, *La marcha de la locura*, México: Fondo de Cultura Económica, 2018.

respeto,¹⁸⁹ a quien contradice y cuestiona su desesperante monólogo, a quien le muestra otros datos.

El presidente, mientras tanto, afirma que el nulo crecimiento económico “no le preocupa mucho”¹⁹⁰ pues el pueblo es “feliz, feliz, feliz”, no importa que el crimen se apodere cada vez de más territorio nacional y derrame más sangre, a pesar de los evangélicos y paternales exhortos del presidente a portarse bien: “Fuchi, guácala”.¹⁹¹ Al subdelegado del ISSTE en Michoacán, José Manuel Mireles –exlíder de las autodefensas de ese estado–, que se refirió como “nalguitas” y “pirujas” a las mujeres, el presidente simplemente le pidió que se disculpe.¹⁹²

Pocos pondrían en duda que la ciencia, la educación y la cultura son tres factores importantes para alcanzar el bienestar social, tan importantes como para dejarlos solamente en manos de los políticos, por más carismáticos y honestos que digan ser.

189 Sobre la capacidad de insulto del presidente véase Gabriel Zaid, “AMLO poeta”, *Letras Libres*, 25 de junio de 2018. Consultado en letraslibres.com/mexico/politica/amlo-poeta

190 Redacción, “Inegi reporta que economía no creció en segundo trimestre; AMLO dice que eso no le preocupa mucho”, *Animal Político*, 23 de agosto de 2019. Consultado en animalpolitico.com/2019/08/inegi-economia-no-crecio-amlo-no-preocupa/

191 “Al carajo la delincuencia y la corrupción. ¡Fuchi, guácala!’: AMLO”, *Forbes*, 9 de septiembre de 2019. Consultado en forbes.com.mx/al-carajo-la-delincuencia-y-la-corrupcion-fuchi-guacala-amlo/

192 Redacción, “AMLO pide a Mireles que se disculpe por decirles “pirujas” y “nalguitas” a mujeres; “si lo vuelve a hacer ya sería otra cosa””, *Aristegui Noticias*, 10 de septiembre de 2019. Consultado en aristeguinoticias.com/1009/mexico/amlo-pide-a-mireles-que-se-disculpe-por-decirles-pirujas-y-nalguitas-a-mujeres-si-lo-vuelve-a-hacer-ya-seria-otra-cosa/

EPÍLOGO DESDE EL PALACIO NACIONAL

La noche del Grito de Independencia el escritor tapatío José Israel Carranza escribió en Facebook:

El primer Grito de López Obrador. Solo, con su esposa, conduciendo su majestad hacia el balcón por los salones desiertos de Palacio (y ha querido que Palacio sea su casa, y es su casa). En el balcón, posando para la eternidad, en esa soledad hecha de la adoración rugiente de la multitud. Sola su voz, sola su mirada alucinada, solo e intocable en la gloria inmensa de su poder inmenso. Hasta ahora, hasta esta afirmación escénica de ese poder, hasta esta ceremonia de ascensión hacia el cielo de la historia, pudo parecernos muchas cosas, pero la comprensión que habríamos podido hacernos de él, y de lo que tiene en la cabeza, estaba incompleta. Faltaba verlo así, en la plena exhibición del concepto descomunal que tiene de sí mismo. Y al pensar que a mí me tocó vivir en el mundo de Echeverría, de Mao, de Castro, de Ceausescu, de Idi Amin, puedo afirmar que hoy por primera vez me inspiró miedo. Mucho miedo.

¿De verdad no tiene mucha ciencia gobernar? ¿Hacia dónde dirige un presidente poco diestro un país al que le sobran los problemas? En medio de sus fake news y realidades alternativas de cada mañana, los indicadores y los presagios no son muy alentadores, por desgracia.

—*Guadalajara, 22 de septiembre de 2019.*

LA 4T Y LOS RETOS DE LA COMUNICACIÓN POLÍTICA. UN TESTIMONIO REFLEXIVO



*Efren O. Barradas Meza*¹⁹³

Ustedes me van a juzgar, pero no olviden que todavía falta que a ustedes y a mí nos juzgue la historia.

ANDRES MANUEL LOPEZ OBRADOR, 2004.

RESUMEN

México se encuentra después de muchos sexenios en un momento de transición democrática, donde uno de los retos más importantes para el gobierno actual es cambiar la retórica del país con respecto a sus oponentes. Pero esto no será posible sin la ayuda de sus ciudadanos. Es de vital importancia que cada uno de los mexicanos se involucre en esta transición, de manera consecuente, crítica y ejerciendo un activismo solidario y humanista; equivocarse en usar estos estandartes con otros fines y objetivos sólo retrasarían los cambios a favor del país.

LA RUTA DEL LÍDER TROPICAL

Para poder hablar de la 4T debemos remontarnos a varios sexenios atrás, viajando al sur del país, donde la efervescencia de ideas surge cual sudor de sus ciudadanos. Ese es el escenario donde comenzó el activismo político del actual presidente Andres Manuel Lopez Obrador. En su carrera política, Obrador fue incorporando la participación de los ciudadanos para hacerlos parte no sólo del problema, sino de la búsqueda de soluciones, en luchas sociales que van desde la defensa

193 Sociólogo y comunicador.

de los pueblos indígenas al activismo comunitario. Ello fortaleció el papel de líder Tabasqueño hasta llegar a la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México, donde no sólo fue reconocido por los capitalinos, sino como el segundo mejor alcalde en el *World Mayor 2004*.

En enero de 2004, City Mayors lanzó el proyecto basado en Internet *World Mayor 2004*. El objetivo era elevar el perfil de los alcaldes de todo el mundo, así como honrar a aquellos que han servido bien a sus comunidades y que han contribuido al bienestar de las ciudades a nivel nacional e internacional. Al alcalde más destacado se le otorgaría el título de Alcalde Mundial 2004. El segundo lugar en el proyecto de Alcalde Mundial de 2004 fue el alcalde de la Ciudad de México, Andrés Manuel López Obrador, quien recibió casi el mismo número de votos que Edi Rama (primer Lugar), pero cuyos partidarios se basaron abrumadoramente en México.

En su período de gobierno al frente de la Ciudad de México, López Obrador comenzó una disputa con uno de los expresidentes más controversiales, me refiero a Vicente Fox Quesada, cuya popularidad iba en declive ante la imposibilidad de concretar los cambios de su alternancia al poder como el primer presidente de la derecha que lograba ganar al partido que había gobernado durante 70 años (1930 a 2000), el PRI. Esta afrenta de dos corrientes políticas opuestas pero enmarcadas por ser la oposición del PRI que aun mantenía su poder en el país escribió un capítulo indispensable para la historia de este México, el *desafuero*.

El 7 de abril la mayoría en la Cámara de Diputados aprobó el desafuero del jefe de Gobierno del Distrito Federal y permitir que el Ministerio Público Federal solicitara a un juez el inicio de un proceso penal. Con 360 votos en favor, 127 en contra y dos abstenciones se concretó la inhabilitación de López Obrador. El 24 de abril se efectuó la marcha del silencio, convocada por el jefe de Gobierno del Distrito Federal, concentró a alrededor de un millón 200 mil personas en su apoyo. Un día después, López Obrador regresó a sus oficinas. El 4 de mayo, la

PGR determinó no ejercitar acción penal contra Andrés Manuel López Obrador. (*La Jornada*, 05, 2005)

El desafuero convocó la simpatía de miles de ciudadanos que vieron la medida como una injusticia que venía del entonces presidente Vicente Fox, un capricho para impedir que AMLO entrara en la contienda electoral del 2006. Años después Diego Fernández de Ceballos en una entrevista con Radio Formula reveló que dicha maniobra había sido orquestada por Vicente Fox, aunque este lo negó. Las portadas de los periódicos nacionales e internacionales quedaron selladas con imágenes de *la marcha del silencio*: miles de personas convocadas a defender el derecho de un político que se ganaba no sólo los corazones, sino la confianza de poder instaurar un cambio en la política del país. Sin ninguna consigna al aire más que la del abrumador silencio que cimbró el paseo de la Reforma –y sus centinelas, como el Ángel de la Independencia– aquel evento produjo imágenes que vaticinaban, el poder de la sociedad civil organizada.

Con esta marcha comienza a dibujarse las bases de lo que hoy conocemos como la 4T, un proceso enmarcado por la participación ciudadana desde las calles hasta los espacios virtuales. Sin embargo, el impulso de esta participación se frenó en las elecciones del 2006; con la llegada del segundo presidente de la derecha, Felipe Calderón Hinojosa. Elecciones que se vieron empañadas por miles de inconsistencias y cuya falta de legitimidad convocó nuevamente a los ciudadanos a salir a las calles e incluso plantarse en el Paseo de la Reforma de la ciudad de México. Efervescencia y presión social que, sin embargo, no lograron cambiar los resultados de las elecciones. Pero que le dio legitimidad al *Mesías tropical* –como muchos analistas de derecha gustan nombrar–; quién aguerrido y desafiante se impuso para continuar en la búsqueda de la presidencia.

El activismo en esas fechas no era el que actualmente vivimos: las herramientas disponibles para el público eran limitadas y aún más limitados los servicios para poder acceder al Internet donde se gestaban los debates, se reproducían ideas y se buscaban soluciones complementarias de las que se encontraban en las calles. La construcción de estas plataformas de participación ciudadana, fueron alentadas por Andrés Manuel López Obrador como figura principal, rodeado por aquellos en quien depositó la confianza para gestar un cambio: políticos, periodistas, escritores, activistas y personalidades de la cultura –e incluso personajes de la farándula– que poco a poco cobraron relevancia en este movimiento por la cercanía con Andres Manuel. Estos, sin embargo, nunca tuvieron más atención por encima de la imagen de AMLO.

No es extraño que la figura principal fuera Andres Manuel, puesto que su liderazgo se consolidó con los discursos y declaraciones proyectados desde su plataforma como Jefe de Gobierno, en la victoria al desafuero, el enfrentamiento a la crítica de los empresarios y sobre todo con la propuesta de un Proyecto de Regeneración del País. Con la ayuda de los medios de comunicación -a favor y en contra- esta propuesta se colocó en el centro de la agenda nacional, capitalizando su poder de convocatoria para organizar y encauzar cada una de las luchas que encabezaba; gradualmente logró consolidarse y al mismo tiempo impulso una red ciudadana que le permitiría desarrollar su proyecto de Regeneración Nacional para llegar a la presidencia en el 2018.

Y es que desde la muerte de Luis Donaldo Colosio no había en el país una figura que, representara los diversos sectores de la población, los encaminara a la búsqueda de respuestas a través de la organización popular y las marchas multitudinarias, como respuesta al descontento por las políticas implementadas por los gobiernos en turno.

LA PRIMAVERA MEXICANA

Pero la idea central de este texto, escrito desde la mirada del testigo, no es hablar de la carrera política del actual presidente de la República, sino intentar una perspectiva de cómo se fueron tejiendo los elementos para lograr ganar la presidencia, con una mayoría histórica en la etapa democrática del país.

Un antecedente de ese movimiento social lo tenemos durante la contienda electoral del 2012. Entonces surge el movimiento de #YoSoy132, que se suma a la escena política y social del país exigiendo –a partir de un primer manifiesto– una serie de peticiones en pro de un país más democrático. Fue a través del uso de teléfonos inteligentes que se transmitió en vivo desde las redes sociales lo que sucedía en la Universidad Iberoamericana –campus Santa Fe– donde se llevaba a cabo el foro “Buen ciudadano Ibero” en el que participaba como conferenciante el entonces presidente Enrique Peña Nieto. Todo se salió de control en el momento de aclarar que el uso represivo de la fuerza pública en Atenco había sido autorizado por una decisión personal del mandatario para, según dijo “mantener el orden y la paz”.

Estas declaraciones fueron el detonante para que miles de usuarios de las redes sociales, de forma masiva, posicionaran aquellos hashtags que se volvieron *trending topics* después de pocas horas: #EPNlaIberoNoTeQuiere y #MeEscondoEnElbañoComoPeña. Con esto se marcó una tendencia irreversible de contrapeso al poder de las televisoras mexicanas, señaladas como auspiciadoras del entonces presidente. Las nuevas audiencias buscaban nuevos escenarios para la construcción de una opinión crítica, restando credibilidad a Televisa, la que hasta el momento marcaba la pauta de la agenda nacional. Estos grupos críticos de las nuevas generaciones –que ya no consumen pasivamente el mensaje de las grandes televisoras– se

convirtieron sin duda en una parte relevante de los nuevos votantes del 2018.¹⁹⁴

El surgimiento de aquella primavera mexicana tiene sus raíces en los escenarios virtuales que –como foros y blogs ciudadanos– no quitaron el dedo del renglón para buscar persuadir a amplios sectores desencantados con lo que sucedía en el país. Aquella coyuntura, coincidía con una serie de acontecimientos a nivel internacional, que influyeron en un segmento de las juventudes mexicanas, sobre todo las poblaciones universitarias de la ciudad de México y otras partes del país; dando como resultado el movimiento #YoSoy132. En aquel momento, en diferentes latitudes del mundo surgieron reclamos sociales agrupados en dos grandes conjuntos de demandas: las movilizaciones que exigían reformas políticas (Túnez, Egipto, Marruecos, Libia y Siria) y aquellas que hicieron visible un descontento masivo por la crisis socioeconómica, las malas gestiones políticas y el desmantelamiento del estado de bienestar (España, Estados Unidos, Grecia) así como algunas protestas juveniles y estudiantiles en países como Chile, Gran Bretaña, Bélgica e Israel. Este clamor mundial hizo eco en las juventudes mexicanas con demandas muy particulares.

Por segunda ocasión desde la alternancia, la población no estaba conforme con la llegada de un presidente marcado por las inconsistencias de la contienda electoral, pero sobre todo construido a través de la pantalla televisiva y de la mano del PRI, que había gobernado por más de 70 años. El partido de la derecha mexicana (PAN) había fracasado completamente en los dos sexenios consecutivos, evidenciando la indefensión de una sociedad abrumada por la creciente ola de violencia y muertes en todo lo largo y ancho del país. El descontento social tomó las calles y los espacios virtuales para manifestar que

194 Según opina el periodista y escritor: “El problema con Televisa y con su socia TV Azteca es que hace bastante tiempo perdieron la veracidad frente a las audiencias para convertirse en un modelo de poder político. (Villamil, 2012).

la compra de votos y el desvío de recursos públicos había llevado a Enrique Peña Nieto a ganar las elecciones del 2012.

Las manifestaciones de sectores juveniles agrupados en el movimiento #Yosoy132, pusieron en el escenario mexicano nuevos actores sociales, con una perspectiva que no estaba supeditada a los intereses de los grupos dominantes tradicionales del país. Inspirados por el surgimiento de una nueva generación de analistas y comentaristas críticos –algo no bien recibido por quienes llevaban años marcando la pauta para la crítica y sobre todo beneficiados por el sistema político– los medios se sintieron amenazados. Asumieron que una forma de lidiar con las nuevas voces era incorporándolos a sus espacios, en otros casos se desacreditaron sus posturas e, incluso, se llegó hasta ridiculizar en algunos casos valiéndose del racismo y clasismo para menospreciar la opinión de quienes no tenían línea editorial.

Conforme avanzó el sexenio de Enrique Peña Nieto, su popularidad enmarcada y producida por Televisa fue en declive. El rating no le alcanzó para terminar su período de gobierno, sacudido por escándalos de corrupción como la llamada Casa Blanca, crímenes gravísimos como los feminicidios, violaciones flagrantes de los Derechos Humanos como el asesinato y desaparición de los normalistas en Ayotzinapa y el crecimiento de la inseguridad y la desigualdad. Pero este declive no sólo era distintivo del entonces presidente Enrique Peña Nieto, varios gobernadores del mismo partido abonaban por su parte al hundimiento. Basta citar el caso del ex gobernador de Veracruz, Javier Duarte, donde la violencia y las desapariciones eran el mismo infierno para los veracruzanos, según datos de *Artículo19* en esta entidad durante el gobierno de Duarte se asesinaron 17 periodistas y 3 permanecen desaparecidos de 2010 a 2016. Sin contar los que tuvieron que huir a otras entidades o fuera del país pidiendo asilo político.

En el abordaje de esos temas, la credibilidad de algunos medios de comunicación tradicionales se vio señalada por la ciudadanía,

tildándolos a estos como cómplices de estas atrocidades. Las nuevas audiencias estaban migrando a las nuevas plataformas de la tecnología virtual. Sin embargo, los medios tradicionales buscaron renovarse para no perder la batalla: algunos procuraron cubrir esas agendas críticas, de forma selectiva, como sucedió con el canal Foro TV, del grupo Televisa.

En los foros de televisión donde se buscaba poner en la mesa de nuevos expertos, el debate y la búsqueda de respuestas continuó siendo insuficiente y se vio rebasada por la alternancia de información de los actores sociales involucrados en defender la libertad de expresión, aunque eso significara poner en riesgo su vida; tenían claro cuáles eran sus objetivos y sentaron las bases de lo que sería los nuevos espacios de la agenda del país.

LA REPUBLICA DE LAS AUDIENCIAS

En México la participación ciudadana y la conciencia social no son un asunto que nació con la aparición en la escena política de Andres Manuel Lopez Obrador. Ello no implica negar que su liderazgo ayudó a dar forma y encauzar las diversas demandas sociales dentro de un Proyecto de Nación que logró cohesionar a buena parte de las demandas de la ciudadanía. En el recorrido por el país, Andres Manuel ha incorporado las necesidades de cada zona y grupo marginado, invitando a los ciudadanos no sólo a la campaña, sino a buscar una identidad y participación entre los simpatizantes del cambio.

En la última campaña a la presidencia, AMLO incorporó a una mayor diversidad de actores sociales y políticos y su discurso de confrontación se convirtió en otro, amoroso y fraternal. Y aunque sus contrincantes volvieron a lanzar las campañas de desprestigio, en esta ocasión AMLO tenía a su favor el hartazgo de un sexenio de caos, la experiencia de dos contiendas previas y una red de organización y comunicación alternativa liderada por jóvenes que incorporaron

las redes sociales en la labor de información, concientización y movilización.

La incorporación de nuevos algoritmos de medición, en las campañas electorales del 2018, trajo consigo nuevos desafíos para los participantes. Por primera vez se hablaba de *bots* y *trolls* que inflaban tendencias o alentaban a la conversación en las redes sociales: un fenómeno por demás interesante pero que no logró su objetivo como sí lo hizo la campaña de odio del 2006. Los argumentos, aunque reforzados por nuevas consignas y temas, eran los mismos –AMLO como Peligro para México– y no lograron hacer eco entre la población objetivo de aquellas plataformas.

Las redes ciudadanas, lideradas por el equipo de comunicación de Andres Manuel, rápidamente tuvieron respuesta favorable entre la ciudadanía con acceso a ellas. Y un elemento importante en el equipo de Andres Manuel, fue Tatiana Clouthier quien logra vincular con sectores donde no había vinculación con el proyecto de la 4T y por supuesto coordinar el equipo que manejaba las redes sociales de la Campaña de AMLO. La sombra del populismo y del comunismo estaban en los discursos de los medios de comunicación tradicionales. La tía *Tati*, como fue llamada en estas plataformas virtuales, se dio a la tarea de evidenciar a los contrincantes de AMLO y desarticular la campaña de *fakenews* que inundaban las redes sociales.

Para los sectores de la población que no contaba con el acceso a estos medios, era el mismo Andres Manuel quien llevaba el mensaje, mientras recorría los lugares más recónditos del país. La combinación de estos dos frentes dió resultados inmediatos y lo colocaron en la cabeza de las encuestas. La opinión de analistas vaticinaba el peor de los escenarios para el país si elegían la opción de la Andres Manuel, quién –en esta ocasión– en lugar de increpar sus oponentes se dedicó a *mandar abrazos y no balazos*.

De acuerdo con la tesis del periodista y escritor Jenaro Villamil en su libro *La Rebelión de las audiencias* en la nueva coyuntura hay una batalla cultural ganada por el sector de los ciudadanos que interactúan en las redes sociales. Las redes sociales colocaron en el escenario público un cambio en el paradigma de la información política en México. Este cambio trajo audiencias que ya no observan inertes a las grandes empresas que controlan importantes medios de comunicación, sino que desafían al poder que ostentan las empresas de televisión y la clase política que las cobija. Con ellos, cae el sistema político que ha mantenido el poder de una forma simbiótica.

No olvidemos que la televisión llega a los lugares más apartados del país, donde no hay servicios públicos y el analfabetismo no se ha erradicado. Por ello la importancia de este cambio en los ciudadanos que consumen información de los medios de comunicación. Este cambio trajo audiencias que ya no observan inertes a las grandes empresas que controlan importantes medios de comunicación, sino que desafían al poder que ostentan aquellas empresas y la clase política que las cobija. Con ellos, cae el sistema político que ha mantenido el poder de una forma simbiótica, desde hace muchos años.

La televisión sigue a la cabeza por su cobertura, comparado con el Internet donde solo hay 80 millones de usuarios en México, lo que equivale a dos terceras partes de la población. La brecha sigue siendo amplia entre ambas opciones de información, sin embargo, son los contenidos los que están cambiando la preferencia de los usuarios, el formato de televisivo no solo ha perdido su credibilidad, sino que no ha evolucionado. Su fórmula para tener cautivos a los mexicanos es la misma que impulso *el tigre* en los inicios de Televisa, pero los tiempos han cambiado y con ello las exigencias de las audiencias.

LA 4T Y SU LIBERTAD DE EXPRESIÓN

Desde Palacio Nacional todos los días se emite un reporte de los avances o planes en la agenda del presidente. Para muchos analistas políticos esto es un exceso aludiendo que el presidente promueve su imagen. Sin embargo, otros consideran que es una ventana de información a la que, como mexicanos, tenemos derecho. Y es que en ningún otro sexenio el presidente había dado semejante espacio para el debate y los cuestionamientos directos por parte de la prensa nacional. Así, el ejercicio de la libertad de expresión se da de ambas partes y quien termina ganando es una audiencia incentivada por el interés de involucrarse en temas indispensables para el país.

En este proceso, el emisor –en este caso Andres Manuel, como máximo funcionario de la nación– utiliza su derecho de emitir un mensaje relacionado con el trabajo encomendado. En el caso del medio por el cual se reproduce el mensaje, este es el responsable de que llegue sin distorsión. Por último, el receptor debe tener la capacidad de análisis para poder formar su propio criterio respecto al mensaje que está recibiendo. Bajo esta lógica, todo marcharía de maravilla, pero la realidad que vivimos dista mucho de esta simple ecuación.

El país enfrenta un reto importante en este proceso de comunicación política y son los ciudadanos quienes tienen la oportunidad de deshilar el mensaje que circula en las plataformas tanto del gobierno de la 4T y las empresas de comunicación que reproducen desde su óptica información para los ciudadanos. Con la 4T no se ha frenado ni se ha puesto condiciones para quienes ejercen el periodismo en este país: la libertad de expresión sigue siendo esencial para la reconstrucción de México.

El ejercicio periodístico debe estar acompañado por la veracidad y desde luego por la ética de quienes lo ejercen, debe haber un Gobierno accesible y abierto; para quienes ejercen el periodismo deben evitar de todas maneras una lógica de golpeteo. La pugna no está en

quien tiene mayor veracidad en sus mensajes- Gobierno y empresas de comunicación, sino que ambos deben ser espacios y plataformas para el desarrollo de este país. Otro aspecto que no debemos perder de vista en esta ecuación son los, especialistas y analistas políticos mexicanos; si bien son expertos en lo que analizan también es cierto que cada uno tiene sus intereses y objetivos personales que siempre pondrán en perspectiva la objetividad de la realidad del país. Son referentes indispensables para entender muchos aspectos de la política mexicana, pero sus posturas no se deben tomar como absolutas y únicas.

CONCLUSIONES

Sin duda un primer paso de las audiencias fue dado a inicios de la pasada década, al migrar de la televisión a las plataformas virtuales, buscando contenidos diferentes. La información circulante en muchos sentidos es excesiva y este fenómeno no es exclusivo de México, en plena época de tecnología virtual nos falta tiempo para leer, ver y escuchar todo lo que nos ofrecen los mass media. Y en este sentido es que debemos tomar en cuenta que estamos en el tránsito de consumir contenidos de mejor calidad.

Hay otros aspectos que aderezan el comportamiento de quienes reciben y tienen acceso a esta información; y aquí podemos hablar de que hay un nivel bajo de lectura entre los mexicanos y esto mella en el resultado de análisis de contenidos. No basta con que los ciudadanos tengan un celular donde pueden buscar cualquier tema que deseen, sino los criterios de la búsqueda y la interpretación que se le otorgue; de esa forma el proveedor de contenidos tendrá que buscar mayor calidad y veracidad en lo que oferta.

Con la 4T se han abierto grandes expectativas de cambio en la vida nacional. La participación ciudadana, la información y opinión públicas son espacios de estas demandas, desafíos y oportunidades.

Por otra parte, el activismo desde diferentes trincheras no ha desaparecido. Por el contrario, ha vuelto a las calles, exigiendo al actual gobierno seguridad, respeto y sobre todo justicia, por las víctimas de sexenios anteriores y los del presente. Quizás uno de los mayores retos para la 4T es agilizar en la medida de lo posible las justas demandas de quienes aún no reciben justicia y para los activistas y víctimas el discernir el oportunismo de quienes usen estos movimientos para beneficio político. Este proceso nos involucra a todos, en especial a quienes hemos simpatizado durante años con la idea de un cambio estructural en este país.

Es importante entender que, en el cambio de estafeta, de activistas a gobernantes, debe pasar por un proceso de autocrítica para poder cumplir con las expectativas de todo el país. No podemos ser simplemente otros gobernantes y simpatizantes: debemos ser diferentes en nuestra cultura, praxis y comunicación políticas. Como ciudadanos tenemos de involucrarnos en los procesos de cambio, evadiendo nuestras diferencias para evitar la polarización entre mexicanos. Hay muchas áreas de oportunidad para que todos los actores sociales y el gobierno interactúen, los espacios que se tendrán que descubrir en el actual tramo de la vida política del país.

REFERENCIAS

Castells, Manuel (2003), *La Galaxia Internet*, Edit. de bolsillo, Madrid.

La Jornada (2004) El desafuero, doce meses que marcaron la cronología del caos <https://www.jornada.com.mx/2005/05/05/index.php?section=politica&article=006n1pol>

Reyes. G (2007) *Comunicación y sociología de la Cultura*. <https://actores-sociales.blogspot.com/search?q=ponencia>

Thompson , John B. (1991). *La comunicación masiva y la cultura moderna. Contribución a una teoría crítica de la ideología*. file:///C:/Users/Usuario/Downloads/la-comunicacion-masiva-y-la-cultura-moderna%20(1).pdf

Villamil. J (2012) *Peña Nieto el Gran Montaje*. Grijalbo. México

Vom Hove. T (2004) *Edi Rama, Mayor of Tirana elected World Mayor 2004*. World Mayor. http://www.worldmayor.com/worldmayor_2004/results_2004.html

MÉXICO: LA DISPUTA ENERGÍAS RENOVABLES VS. PETRÓLEO



*Johanna Cilano Pelaez*¹⁹⁵

LA INDUSTRIA PETROLERA. ETAPAS Y PRIORIDADES

La regulación de los sectores estratégicos, y de la industria petrolera en particular, ha sido una preocupación presente en las disposiciones legales mexicanas desde la segunda mitad del siglo XIX, y ha encontrado amparo legal en un sinnúmero de regulaciones de diferente carácter, y en las constituciones de 1857 y de 1917. Así, la actual constitución mexicana recoge en el artículo 27 tres principios básicos: la propiedad originaria de la nación sobre las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional; el dominio directo, inalienable e imprescriptible de la nación sobre los hidrocarburos y los demás recursos naturales del subsuelo; y la explotación exclusiva y directa de los hidrocarburos por parte de la nación (Suárez del Real y Aguilera, 2008:70). En tal sentido Ángeles (2001:7) ofrece una clasificación de tres etapas de la industria petrolera, en función de la intervención del estado, el tipo de propiedad y las formas de gestión en cada una de ellas.

195 Politóloga y jurista. Doctora en Historia y Estudios Regionales. Coordinadora de espacios de formación ciudadana y participación política en varios países de América Latina y especialista en participación ciudadana, gestión e incidencia en políticas públicas.

Una primera etapa inicia en 1869, con las primeras perforaciones, y abarca hasta el porfiriato, en un contexto en que el eje de desarrollo del país estaba marcado por la exportación de productos primarios, y sustentada en la inversión extranjera y la propiedad privada. Destaca en dicho periodo la regulación del Código de Minas de 1884 que establece que la riqueza petrolera “los jugos de la tierra” (Ángeles, 2001) eran de dominio directo de la nación e instituyó que los dueños de tierra, lo eran también del subsuelo y de sus riquezas, generando uno de los puntos de conflicto más importante con las compañías extranjeras (Carmona, 1992:181). Según esta misma autora existe un apoyo del estado al capital extranjero para que compañías, sobre todo norteamericanas y británicas, pudieran adquirir tierras que tenían petróleo con solo denunciarlas, aunque sus dueños se negaran a vender. Algunos de esos apoyos fueron la entrega a empresas extranjeras de tierras nacionales, la exención de impuestos, abusos de orden laboral y permisibilidad que contribuyó al agotamiento prematuro de los pozos petroleros. A este período también corresponden los primeros datos estadísticos de la explotación petrolera en los que se señala que la producción del año 1901 fue de 10 mil barriles (Carmona, 1992:181).

Una segunda etapa comienza con el periodo revolucionario en 1910 y se extiende hasta 1982, con una serie de subetapas internas. Durante el transcurso de la revolución las compañías petroleras que manejaban la industria aumentaron rápidamente la explotación convirtiendo a México en 1921 en el segundo productor mundial, y en el principal exportador mundial (Carmona, 1992:182). La mayor parte de la riqueza generada se quedaba en manos de las compañías que dominaban la industria, lo que genera una serie de medidas de control por parte del estado como el incremento de la carga impositiva, y la principal característica de esta etapa, será la vuelta de la riqueza petrolera a manos de la nación, a través de la consagración en el artículo 27 constitucional de la restitución a la nación de los derechos sobre el petróleo en el subsuelo. En su versión original el texto legal

contemplaba que “la nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades de dicte el interés público (...) corresponde a la nación el dominio directo de (...) el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos y gaseosos” y sólo podrán hacerse concesiones por el gobierno federal a los particulares o sociedades civiles o comerciales constituidas conforme a las leyes mexicanas (Suárez del Real y Aguilera, 2008:57).

La primera subetapa de este periodo termina en 1938 con la expropiación petrolera, y que incluye el cobro de impuestos mínimos a las compañías petroleras y culmina con un ciclo de gran hostilidad y conflictos con una legislación que promovía el rescate por el estado de la riqueza petrolera de la nación. Durante la primera parte de este período, y aun con las disposiciones constitucionales existentes, las empresas extranjeras usufructuaban el petróleo nacional, presionaban a los gobiernos y constituían un poderoso lobby o grupo de interés. La Ley del Petróleo de 1925 estipuló que las compañías petroleras debían solicitar al gobierno federal la confirmación de sus derechos sobre las propiedades adquiridas antes de 1917, así como dejar en claro que las concesiones otorgadas a perpetuidad tendrán una vigencia restringida a 50 años (Silva Herzog, 1973:56). Un aspecto relevante fue la modificación constitucional del artículo 27 el 9 de noviembre de 1940 que prohibió el otorgamiento de concesiones estipulando que “tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos y gaseosos, no se expedirán concesiones y la ley reglamentaria respectiva determinará la forma en que la nación llevará a cabo las explotaciones de esos productos” (Suárez del Real y Aguilera, 2008:58). El conflicto entre gobierno y compañías extranjeras que culminó con la expropiación petrolera y la nacionalización de la industria en 1938 generó un cambio de política, consistente en utilizar el petróleo casi exclusivamente para satisfacer necesidades internas del país, limitando los niveles de explotación y exportación (Carmona, 1992:182).

La segunda subetapa, de 1938 a 1982 se identifica con la noción de propiedad y riqueza petrolera en manos de la nación y la creación de Petróleos Mexicanos (PEMEX), así como el apoyo a una vía de desarrollo capitalista de la industrialización sustitutiva de importaciones (Ángeles, 2001). Con la expropiación petrolera el estado tuvo el control directo integral y exclusivo de todas y cada una de las fases o etapas de la explotación industrial de los hidrocarburos (Suárez del Real y Aguilera, 2008:75). Un aspecto importante de los inicios de este periodo es la resistencia al boicot internacional que implicaba no poder vender petróleo y limitaciones a la adquisición de tecnología y equipo. Es también un momento de reconfiguración de la industria mediante proyectos petroquímicos, creación de refinerías y consolidación como país exportador. Particularmente a inicios de los años 70 se conjugan una serie de acontecimientos internacionales que vuelven a hacer atractiva la exportación de hidrocarburos, por lo que el país decide cambiar su política y entrar a la exportación de petróleo con la idea de usar las divisas así generadas para impulsar el desarrollo industrial del país (Carmona, 1992:183).

La política petrolera se encamina a la extracción del petróleo y su venta como materia prima para obtener mayores ingresos aprovechando los ciclos internacionales de altos precios. Durante este periodo también cobraron auge los llamados contratos- riesgo, sobre todo con las llamadas compañías independientes norteamericanas, que estaban dispuestas a entrar en México y obtuvieron un régimen de condiciones muy ventajosas entre las cuales estaba el no pago de impuestos. Sin embargo, las denuncias e ilegalidad de muchas de estas acciones contribuyeron a que entre 1952 y 1960 los contratos- riesgos fueron eliminados, no se firmarán nuevos, y no se renovarían los ya existentes (Suárez del Real y Aguilera, 2008:59). Así, el 20 de enero de 1960 se modificó la constitución no sólo para prohibir las concesiones en materia petrolera, sino también los contratos, y cancelar los que aún existieran. Las reformas constitucionales de 1940, 1960 y

1983 mantienen una línea de continuidad y son congruentes con el fortalecimiento de la propiedad de la nación sobre los hidrocarburos como decisión política fundamental, pues establecieron el control absoluto del estado sobre la explotación petrolífera (1940); imposibilitaron la celebración de contratos en materia petrolera y declararon insubsistentes los que estuvieran vigentes (1960), y determinaron que los hidrocarburos y la petroquímica básica constituyen actividades estratégicas de la economía nacional (1983) (Suárez del Real y Aguilera, 2008:71).

Por último, Ángeles (2001) identifica una tercera etapa, que denomina neoliberal y que abarca desde 1982 hasta los años 2000. Según la autora durante dicho período encontramos un proceso encubierto de privatización progresiva de PEMEX mediante cambios de legislación secundaria para permitir la inversión de empresas privadas, principalmente de origen extranjero. Durante dicha etapa el petróleo se convierte en un aval de compromisos financieros internacionales, y se produce un proceso de descapitalización y desindustrialización de PEMEX que conlleva elevadas importaciones de gasolina entre otras cosas. Se crean también nuevos organismos e instituciones como la Comisión Nacional de Ahorro Energético y la Comisión Reguladora de Energía (CRE) así como paulatinos procesos de reestructuración laboral y sindical. También se destaca la función en el combate del deterioro ecológico que asume PEMEX mediante dos vertientes fundamentales: la optimización de sus procesos de producción, la vigilancia de sus desechos, o la construcción de nuevas instalaciones (Carmona, 1992:184).

Las reformas petroleras de los años 2008 y 2013, estuvieron encaminadas a modificar el régimen petrolero, introduciendo cambios constitucionales relativos al monopolio estatal de la exploración y producción de hidrocarburos, además permitieron la apertura a la inversión privada en dichas actividades, con el objeto principal de

renovar las reservas y garantizar el abasto de petróleo para las necesidades de desarrollo del país (Puyana, 2015:20).

Para Puyana (2015:23) las etapas de la industria petrolera mexicana pueden relacionarse con diferentes ciclos de la política petrolera de la nación identificando tres grandes ciclos: el liberalismo económico correspondiente a la etapa de las concesiones a las empresas extranjeras; la desarrollista concretada con la nacionalización de la industria y su desarrollo subsecuente; y el retorno al liberalismo económico y las nuevas modalidades de concesiones petroleras.

IMPACTO AMBIENTAL Y SUSTENTABILIDAD

El impacto ambiental producido por los energéticos comprende los efectos de todas y cada una de las fases de un ciclo energético- exploración, extracción, refinación, transporte, almacenamiento, consumo y la producción de desechos; siendo el método más utilizado para controlar sus impactos la regulación administrativa, que impone costos desiguales de control entre los contaminadores, los usuarios y los afectados (Vega, 1992:91). Así la tensión existente entre regulación ambiental y regulación de recursos estratégicos se ha manifestado desde sus inicios, partiendo de las opciones económicas y de los modelos de desarrollo predominantes.

Esta misma autora destaca los riesgos a la salud relacionados con la explotación del petróleo y sus derivados que se presentan en cada una de las etapas del ciclo energético correspondiente, y afectan en cada caso a poblaciones diferentes, siendo muy vulnerables durante las primeras etapas los trabajadores y existiendo un alto grado de accidentalidad (Vega, 1992:109). A cualquier estudio o análisis de riesgo hay que añadir aquellos acumulativos, derivados de exposiciones continuas a ciertos peligros como las emisiones, derrames, descargas irregulares de desechos o procesos industriales. En las fases siguientes del uso de los hidrocarburos, los riesgos de extienden

a toda la población, incluyendo aquellos derivados de la presencia de sustancias contaminantes en los controles de calidad atmosférica como el azufre, plomo, monóxido de carbono, etc.

La industria petrolera constituye un pilar central en la economía mexicana, y los efectos de más de un siglo de actividades extractivas e industriales que se derivan de la producción de hidrocarburos se han hecho presentes, con singular gravedad en algunas regiones del país. A decir de Vega (1992:102) la determinación de los niveles aceptables de riesgo para el ambiente, es un proceso político, en el cual hay cabida para consideraciones de tipo ético, social y económico (...) pero con un indudable fundamento en consideraciones científicas sin las cuales no podemos justificar una legislación ambiental, y tratar de conciliar los intereses económicos y la procuración del bienestar general que busca la reglamentación ambiental ha sido una tarea difícil. El Plan Nacional de Desarrollo 1989- 1994 es muestra de esta tensión dual, al señalar la urgencia de un uso y explotación racional y eficiente del agua, los bosques, los hidrocarburos y la minería, a la vez que se destaca la importancia del petróleo como riqueza nacional y la necesidad de impulsar tareas de exploración para reforzar las reservas y un mejor aprovechamiento de la capacidad industrial instalada. Las bonanzas petroleras embarcaron la lógica de producir al mayor ritmo posible (...) sometido el petróleo a la lógica de cualquier materia prima, y su función central devino en generar divisas y recursos fiscales (Puyana, 2015:19).

Según los análisis realizados por diferentes instancias como el Programa Universitario de Energía de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) el aprovechamiento de los recursos petroleros presenta una amplia gama de impactos ambientales y sociales, en extensión regional y estatal, que se manifiestan como severos desequilibrios interregionales y en la agudización de las contradicciones estructurales entre las zonas productoras y los grandes centros urbanos donde se concentran los beneficios financieros (Carmona, 1992:187).

Entre los costos que sufren las regiones con actividad petrolera encontramos la pérdida de otros recursos igualmente preciosos, reducción del número de especies, afectaciones en los ecosistemas, y la salud humana y disminución general de la actividad biológica.

Temas de singular trascendencia son los continuos accidentes de la industria y las afectaciones derivadas de la infraestructura necesaria para su operación, como la creación de brechas, caminos, tendidos de líneas y ductos, estaciones de bombeo, y oficinas. A esto se suma la ampliación a zonas de selvas y pantanos de las actividades agrícolas debido a las expropiaciones, y la disminución de los rendimientos agrícolas mientras los recursos financieros derivados de la actividad no han sido utilizados en mejorar infraestructura que evite accidentes, o que disminuyan la marginación social (Carmona, 1992:188).

Un informe recogido en Garduño (1983) establece que, en el caso del petróleo, las zonas de recreación como playas, bosques y ríos están dañadas por la contaminación; la fauna disminuye y sitúa a especies en grave peligro de extinción; siendo particularmente afectadas por los derrames de crudo en tierra o en aguas continentales o marinas. Adicionalmente existe una afectación socio- económica derivada de la sobreexplotación de la infraestructura local, las amenazas a la identidad cultural entre otros (Carmona, 1992:189).

Las recomendaciones que se emiten desde inicios de la década del 80 implican una reformulación de la política ambiental de PEMEX: la incorporación de estudios ambientales en aquellas carreras que tengan vínculo con la industria petrolera; capacitación al personal técnico- ejecutivo; promover la creación de un grupo de expertos que asesore a PEMEX en problemas como el control de contingencias; desarrollo de tecnología apropiada para el control y prevención de la contaminación; y mantener una evaluación sistemática de las condiciones ambientales de los diversos ecosistemas regionales en áreas de desarrollo petrolero y energético (Garduño, 1983) (Carmona, 1992:190).

PEMEX ha reconocido que en su actividad existe una posibilidad de contaminación ambiental derivada de emisiones de humos, polvos, gases; así como riesgos con descargas de agua de desecho; durante los procesos industriales de extracción y refinación, así como los petroquímicos; existen riesgos además durante la transportación y la posibilidad de accidentes y derrames. Este patrón exige ajustes legales e institucionales para desarrollar medidas de planeación, prevención, combate a contingencias y corrección de los impactos derivados de dichos riesgos (Gasca Tovar, 1991).

El artículo 3 de la Ley del Petróleo de 1925 consideraba a la industria petrolera de utilidad pública, gozando en tal sentido de preferencia a cualquier aprovechamiento de la superficie del terreno, considerando la expropiación y la ocupación de la superficie, mediante la indemnización legal correspondiente, para todos los casos que reclamen las necesidades de esta industria. Se entendía por industria todas las actividades desde el descubrimiento, captación, conducción y refinación del crudo (Carmona, 1992:200).

La Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en el Ramo del Petróleo, de 29 de noviembre de 1958 establece que la industria petrolera abarca exploración, explotación, refinación, transporte, almacenamiento, distribución y ventas de primera mano del petróleo, el gas, y los productos refinados de estos y que dichas actividades se realizarán a través de PEMEX, institución pública descentralizada. Posteriormente el Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional del Ramo del Petróleo de 25 de agosto de 1959 detalla las actividades de explotación y exploración; las peculiaridades de la transportación y refinación del crudo y sus derivados; el almacenamiento en campos petroleros; y asigna una labor de vigilancia de trabajos petroleros a la entonces Secretaría de Energía Minas e Industria Paraestatal para que realice inspecciones ordinarias anuales, e inspecciones extraordinarias (Carmona, 1992:201).

El Reglamento de Trabajos Petroleros de 27 de febrero de 1974 se origina durante los años 70, década que representó un auge legislativo importante, así como un crecimiento institucional en materia de medio ambiente, influido por las dinámicas internacionales y por las crecientes manifestaciones de deterioro ambiental como la contaminación. Así, este reglamento ve la luz posterior a la primera ley ecológica emitida en 1971; también después del Reglamento para la Prevención y Control de la Contaminación de Aguas (1973) y del de Prevención y Control de la contaminación Atmosférica originada por humos y polvo (1971).

El Reglamento de Trabajos Petroleros establecía la obligatoriedad de informar inmediatamente a las agencias correspondientes en caso de accidente en las instalaciones, desperdicios de hidrocarburos o afectaciones en el proceso de extracción, así como de avisar a las autoridades ambientales en caso de daño ecológico para que se realicen las actividades de inspección y se determinen responsabilidades (art. 29) sobretodo en caso de incumplimiento de los requerimientos del reglamento, o a la falta de cumplimiento de indicaciones anteriores (art. 30). Quedaba como responsabilidad de PEMEX ejecutar las obras necesarias para conseguir el control de las instalaciones accidentadas; y estaba obligado a aprovechar debidamente, y siempre que sea posible el petróleo que por cualquier accidente esté sujeto a desperdicio (art. 33- art 35).

De mayor importancia es el art. 37 de dicha disposición legal que establecía que corresponde al organismo permisionario la responsabilidad por los daños y perjuicios que se ocasionen al tránsito terrestre, al fluvial o marítimo, al ambiente, la pesca, la agricultura, la ganadería o a tercera persona por descuido, falta de cumplimiento de una disposición legal, o por mala construcción de las obras, tanto al hacer las instalaciones respectivas como durante su explotación y mantenimiento; mientras el art. 38 incluye la obligación del permisionario de proporcionar informes o datos según la ley, como el informe

diario de operaciones de perforación, terminación y reparación de pozos, las tablas de producción mensual por pozo y semejantes (...) así como todos los datos que las autoridades correspondientes puedan solicitar (Carmona, 1992:203- 204).

La reforma constitucional del artículo 27 de 1987 constituye uno de los aportes más significativos en la historia de la legislación ambiental mexicana, al incorporar el concepto de restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, y adicionar en el art 73 la atribución del Congreso de la Unión de legislar en materia de concurrencias entre la Federación, los Estados y los Municipios en materia de restauración del equilibrio ecológico y la protección ambiental (art. 73, fracción XXIX, G CPEUM) elementos tomados muy discrecionalmente cuando corresponde su aplicación a la regulación de la industria petrolera.

CARACTERÍSTICAS DE LA REGULACIÓN DE LA INDUSTRIA PETROLERA MEXICANA

La regulación ambiental de la industria petrolera mexicana se destaca por su volumen y dispersión, elementos claves para generar conflictos de competencia, inconsistencias procesales e infinidad de dificultades para comprender alcances, términos y sujetos responsables. Además de los preceptos constitucionales incorporados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) arriba comentados, así como los delitos tipificados en la legislación penal, encontramos elementos de regulación ambiental de la industria petrolera en la Ley de la Agencia de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del sector Hidrocarburos (2014); Ley de Hidrocarburos (2014); la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) (1987); Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en materia Energética (2014); la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental (2013); Ley General de Vida Silvestre (2000); Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (2003); Ley General

para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos (2003); Ley Federal de Procedimiento Administrativo (1994); junto a un número no despreciable de disposiciones administrativas, reglamentos y normas oficiales mexicanas.

El capítulo más reciente en la regulación del sector hidrocarburos fue el proceso conocido como Reforma Energética del año 2013, parte del paquete de reformas estructurales que vieron la luz a inicios de la administración del presidente Enrique Peña Nieto, amparadas en el Pacto por México. El proceso de Reforma Energética para el sector hidrocarburos implicó tres cambios constitucionales (art. 25, 27 y 28 CPEUM), 25 nuevas leyes secundarias, 11 leyes reformadas, nuevos reglamentos y modificación en algunos ya existentes. Estas tenían como objetivo confirmar la titularidad del estado mexicano sobre los recursos del subsuelo, al tiempo que eliminaba barreras a la competencia y abría a la iniciativa privada las actividades de exploración y producción, así como la refinación, procesamiento de gas natural, transporte, almacenamiento, y distribución de combustibles; y ofrecer condiciones para el desarrollo óptimo de la industria petrolera mexicana (Flores, 2018: 39).

La reforma constitucional y las leyes secundarias debían atraer nuevas inversiones y eliminar las barreras a la competencia mediante cuatro elementos principales: 1. Mantener la propiedad de los recursos de hidrocarburos del subsuelo permitiendo a las compañías la propiedad de los hidrocarburos una vez extraídos y el registro de reservas con fines contables o financieros (art. 27 CPEUM y art. 45 Ley de Hidrocarburos); 2. Transformar a PEMEX en una empresa productiva del estado con autonomía presupuestal y técnica (art. 25 CPEUM y Ley de PEMEX); 3. Establecer que las actividades de exploración y producción de hidrocarburos, consideradas como estratégicas, pueden realizarse mediante asignaciones a Empresas Productivas del Estado, o a través de contratos con éstas o con particulares (art. 27 CPEUM); y 4. Abrir a la inversión privada todas las actividades de refinación,

transporte, almacenamiento, procesamiento de gas natural y petroquímica (art. 27 y 28 CPEUM) (Flores, 2018:40).

La creación de la Agencia de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del sector Hidrocarburos (ASEA), como órgano desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), en 2014 responde al mandato constitucional de “regular y supervisar, en materia de seguridad industrial, operativa y protección del medio ambiente, las instalaciones y las actividades del sector hidrocarburos” (art. Transitorio 19 CPEUM) buscando establecer al sector hidrocarburos de México como el más seguro y más limpio a nivel global. A partir de su creación, y unido a las modificaciones de la Reforma Energética (2013) la ASEA es el ente encargado de autorizar las evaluaciones de impacto ambiental y los estudios de riesgos del sector; autorizar los cambios de uso de suelo del sector forestal; dar autorización para la emisión de olores, gases o partículas sólidas o líquidas a la atmósfera, así como residuos peligrosos o de manejo especial; así como elaborar propuestas de remediación para sitios contaminados.

La ASEA es además la encargada de emitir la Licencia Ambiental Única (LAU) que es la autorización en materia de prevención y control de la contaminación atmosférica que emite la agencia para las fuentes fijas de jurisdicción federal del sector hidrocarburos (art. 37 Reglamento Interior ASEA) que deben tener todas aquellas fuentes fijas que se encuentren en operación y emitan o puedan emitir olores, gases o partículas sólidas o líquidas a la atmósfera.

Dicho artículo también establece que corresponde a la ASEA la autorización de la Cédula de Operación Anual (COA) que es el instrumento de reporte de las emisiones y transferencia de contaminantes a la atmósfera, suelo, agua y de residuos peligrosos del sector hidrocarburos, trámite que deberá comenzar a reportarse a partir de 2017.

Según el art. 5 de la ley de la ASEA la entidad es la encargada de supervisar el cumplimiento por parte de los regulados de los ordenamientos legales, reglamentos y demás normativa que resulten aplicables a las materias de su competencia para lo cual podrá realizar y ordenar certificaciones, auditorías y verificaciones, así como llevar a cabo visitas de inspección y supervisión; además tiene la facultad de según corresponda, determinar infracciones e imponer las sanciones correspondientes.

La Ley de Hidrocarburos de 2014 que tiene por objeto regular las actividades de reconocimiento, exploración, explotación y extracción de hidrocarburos, así como el tratamiento, refinación, enajenación, comercialización, transporte y almacenamiento del petróleo (art.2); y establece el conjunto de autorizaciones y esquemas definidos para cada actividad (art.36). Específicamente relacionado con la protección al medio ambiente esta disposición precisa que en las áreas nacionales protegidas no se otorgarán concesiones ni contratos para la exploración y extracción de hidrocarburos (art.41) así como la facultad del ejecutivo federal de, a propuesta de la Secretaría de Energía, establecer zonas de salvaguarda que garanticen la seguridad de las poblaciones asentadas en una región determinada.

En su capítulo VII, dedicado a la seguridad industrial y la protección al ambiente, establece las facultades de ASEA en el objeto de aprovechar y desarrollar de manera sustentable las actividades de la industria de los hidrocarburos (art. 29) y precisa que los asignatarios, contratistas, autorizados y permisionarios ejecutarán las acciones de prevención y de reparación de daños al medio ambiente o al equilibrio ecológico que ocasionen con sus actividades y estarán obligados a sufragar los costos inherentes a dicha reparación cuando sean declarados responsables por las autoridades competentes (art. 130).

La LGEEPA (1988) define entre las facultades de la federación la regulación y control de las actividades consideradas como altamente riesgosas (...) y de la generación, manejo y disposición final de

materiales y residuos peligrosos para el ambiente o los ecosistemas, así como para la preservación de los recursos naturales (art. 5); además de tener a su cargo la evaluación de impacto ambiental de las obras o actividades de la industria petrolera y de la expedición de las autorizaciones correspondientes (art. 28, fracción II).

Junto a la regulación de los aspectos generales de la contaminación de aire, agua y suelo, la LGEEPA establece en el capítulo V, dedicado a las actividades consideradas altamente riesgosas, la obligación de realizar estudios de riesgo, programas de prevención de accidentes y a establecer zonas de salvaguarda (art.147).

Una revisión de la Ley de Hidrocarburos, la Ley de la ASEA y disposiciones de la Reforma Energética de 2013 nos pone frente a una autoridad ambiental paralela y extraordinaria para la industria de hidrocarburos, con regulaciones que debilitan los postulados de la regulación ambiental ordinaria en términos de los procedimientos de evaluación de impacto ambiental, además de que suponen un aplicación de criterios diferenciados para el otorgamiento de licencias y permisos, así como los reglas y procedimientos para inspecciones, verificaciones y sanciones.

Dentro de este régimen especial encontramos disposiciones que incentivan a los estados y municipios a que agilicen y garanticen el otorgamiento de permisos y autorizaciones bajo sus atribuciones con vistas a contribuir a los proyectos de exploración y extracción, transporte, almacenamiento, y distribución de hidrocarburo (art. 96 LH) ; se regula la figura de la venta o renta obligatoria para terrenos de propiedad colectiva, comunidades, ejidos indígenas, y se otorga a la ASEA facultades exclusivas para centralizar la regulación, entrega de permisos, vigilancia y sanción en materia ambiental al sector hidrocarburos, así como limitaciones a las suspensiones (FUNDAR/ GFLAC, 2017).

Otro elemento significativo para acceder a la justicia ambiental es la regulación contenida en el art. 27 de la Ley de Órganos Coordinadores en Materia de Energía, que establece que, en el otorgamiento de los permisos entregados por dichos órganos, no aplicará la suspensión de los mismos mientras dure el juicio de amparo por violación de derechos humanos (FUNDAR/ GFLAC, 2017).

La regulación del procedimiento de impacto ambiental por la ASEA implica flexibilidad y discrecionalidad en la realización de la consulta pública, uno de las estrategias más utilizadas por las comunidades y poblaciones afectadas para defender sus derechos y el medio ambiente frente a aquellos proyectos que pueden generar daño ambiental; además estos están sujetos a grandes déficits en temas de información, tiempos y mecanismos adecuados. La LGEEPA ya recoge la discrecionalidad de la consulta pública en las comunidades impactadas por proyectos de desarrollo, dejándola a criterio de la SEMARNAT y solo en caso de ser solicitada por algún miembro de la comunidad (art. 34 LGEEPA). Tampoco se recoge en la regulación el principio precautorio, que permita limitar la aprobación de un proyecto que potencialmente puede causar daño, aunque no exista total evidencia de los mismo. Aunque no es objeto del presente trabajo, el análisis de la regulación de los procedimientos de impacto ambiental y las deficiencias de este en términos de eficacia merecen una particular atención de los estudios ambientales.

Las regulaciones y procedimientos de la ASEA también incluyen elementos para una aplicación incierta de medidas y a discrecionalidad de los regulados, por ejemplo, las acciones de monitoreo, y el informe de los eventuales daños (FUNDAR, 2017). El control de ASEA y Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) queda en muchos casos limitado a la posibilidad de pedir a las empresas la información que sustente el cumplimiento; prevé la posibilidad de contratar a terceros autorizados para revisar el cumplimiento de ciertos criterios y de la normatividad aplicable; establecen que corresponde a las empresas

investigar y reportar accidentes e incidentes que ocurran durante la realización de la exploración y extracción de hidrocarburos en yacimientos no convencionales (FUNDAR, 2017:43).

Otro elemento donde las reformas legislativas derivadas de la Reforma Energética de 2013 impactaron es en lo relativo al Ordenamiento Ecológico del Territorio (OET)¹⁹⁶. En el Programa de Ordenamiento Ecológico General del Territorio del 2012, SEMARNAT delimitó las áreas donde PEMEX podría tener actitud sectorial en el territorio, existiendo actualmente un 30.1% de los bloques de hidrocarburos en tierra ubicados en zonas donde dicho programa no prevé la extracción de hidrocarburos (FUNDAR, 2017:14). Así mismo, se modificó el reglamento de la LGEEPA en materia de ordenamiento ecológico en el año 2014 para establecer que ninguna de las actividades del sector hidrocarburos podrá ser objeto de regulación de los OET (FUNDAR, 2017:17).

En un tema de relevancia ambiental, apenas en el 2017 se expedieron los Lineamientos en materia de seguridad industrial, seguridad operativa y protección al medio ambiente para realizar las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos en yacimientos no convencionales en tierra (DOF 16/03/2017) y los Lineamientos para la protección y conservación de las aguas nacionales en actividades de exploración y extracción de hidrocarburos en yacimientos no convencionales (DOF 30/08/2017).

En términos institucionales la ASEA no se encuentra en mejor condición que el sector ambiental. Su presupuesto para el 2016 fue de apenas el 0.8% del presupuesto de SEMARNAT, y en 2017 fue de un 1.6%; en relación al personal en el año 2016 contaban con 318 personas laborando en la agencia, y en 2017 apenas 294 para atender,

196 Regulado en la LGEEPA como instrumento para determinar la aptitud territorial y la regulación de los conflictos entre actividades productivas y políticas de uso del territorio y de modelo de ocupación que permitan la coexistencia (FUNDAR, 2017:13).

entre otros asuntos unos 2 696 pozos no convencionales que se estima existen en el territorio mexicano (FUNDAR, 2017:44). En el caso del personal se necesita insistir en la necesidad de que este sea calificado y suficiente para actuar con oportunidad y eficacia, además de garantizar condiciones presupuestales a la agencia que permitan un actuar independiente y autónomo.

PETRÓLEO, ENERGÍA Y MEDIO AMBIENTE EN LA 4^T

A partir de diciembre de 2018, con el inicio de la administración de Andrés Manuel López Obrador (AMLO), los temas energéticos han estado en el escenario de la convulsa conversación pública nacional. Desde su propuesta de campaña, el presidente ha insistido en la necesidad de devolver a PEMEX al centro de la política energética nacional, con una apuesta fundamental: el aumento de la producción de la petrolera estatal y la construcción de la refinería de Dos Bocas en su natal Tabasco. Para ambientalistas, expertos en energía, académicos, movimientos sociales y comunidades, la actual política energética coloca a México en una situación precaria respecto a los compromisos asumidos en el Acuerdo de París. Manteniendo un profundo carácter extractivista, depredador y una relación de no respeto por el medio ambiente -mismas que se denunciaban en la etapa neoliberal- contrarias al aprovechamiento racional de los recursos naturales y los derechos ambientales de comunidades y pueblos indígenas.

México se enfrenta al declive de los combustibles fósiles, y a una alta dependencia de productos refinados y gas natural importados del extranjero, elemento que afecta la seguridad energética; al impacto ambiental que conlleva la producción de energía y los requerimientos para cumplir los acuerdos mundiales relacionados con el cambio climático; y una condición de inequidad energética, alrededor de 4 millones de familias mexicanas, particularmente en entornos rurales vive en pobreza energética (<https://www.conacyt.gob.mx/>

images/pronaces-seminario-web/PRONACE_TE_Webinario_CONACYT_Mayo_11_2020_rev.pdf).

Estadísticas sobre el uso de la energía y su procedencia muestran que, según datos de 2017- 2018, en la matriz energética los combustibles fósiles aun representan el 87% (62% petróleo) en la generación de energía, seguido del gas natural (19.7%) y con apenas un 10.4% de energías renovables. Mientras que en el uso final domina el transporte (46%) seguido del sector industrial (32%), y del sector residencial y comercial (18%) (Sistema Información Energética SENER).

México puede considerarse un importador neto de energía desde 2015 cuando la cantidad de energía exportada (petróleo) es inferior a la cantidad importada (gas y productos refinados); particularmente las importaciones de gas representan el 68% del consumo y alimentan más de la mitad de la energía eléctrica del país (https://www.conacyt.gob.mx/images/pronaces-seminario-web/PRONACE_TE_Webinario_CONACYT_Mayo_11_2020_rev.pdf).

En términos petroleros, México viene arrastrando una caída de la producción desde 2004. A causas estructurales relacionadas con la falta de inversión, la ausencia de tecnología para exploración de yacimientos en aguas profundas, se le agrega la razón geológica, relacionada con el agotamiento del recurso no renovable y los ritmos de explotación a los que fue sometido. Como regla general el recurso más explotado es aquel de mejor calidad y fácil accesibilidad, que implica mayor volumen del recurso a menor costo, a medida que este se va agotando, aumenta los requerimientos y costos para producir: se necesita mayor inversión para producir menos. A medida que los grandes campos se agotan, las fuentes se concentran en campos pequeños, de menor accesibilidad, que producen además un crudo de menor calidad, elementos que no se solucionan solamente con invertir más.

Dentro de ese diagnóstico energético, la apuesta sensata sería, al igual que las corrientes internacionales, una apuesta por las energías renovables. Aunque en la década de los 2000 comenzó un impulso importante al sector, en la mesa de discusión sobre las renovables aun tienen un peso considerable algunos elementos como: la civilización industrial se construyó sobre combustibles fósiles (concentradas, versátiles y abundantes inicialmente); las renovables con mayor potencial de crecimiento (eólica y solar) presentan problemáticas como la baja densidad energética e irregularidad en el suministro; además existen limitaciones para el desarrollo de la infraestructura de las renovables como la dependencia de recursos no renovables como las materias primas, el litio por ejemplo (https://www.conacyt.gob.mx/images/pronaces-seminario-web/PRONACE_TE_Webinario_CONACYT_Mayo_11_2020_rev.pdf).

Otro tema a debate, relacionado con la equidad y la democratización energética, es el impacto ambiental y social de los proyectos de energías renovables en comunidades, y la necesidad de considerar a las comunidades en cualquier proceso de transición energética. Según datos del Sistema de Información Energética de SENER, para el primer semestre de 2018 las renovables representaban el 9.5% del consumo total de energía y el 17.29% (29,026.54 GWh) del total de la generación eléctrica (10% hidroeléctrica, 3.6% eólica, 1.6% geotérmica, y el resto menos del 1%).

Así, la apuesta por una transición energética parece incuestionables, la Reforma Energética del 2013 baso parte de su discurso en ello (el esquema de subastas eléctricas, por ejemplo). El consenso global apunta a que cualquier política energética debe considerar entre otro los siguientes retos: declive de la producción de hidrocarburos e inviabilidad del fracking; las renovables, aunque son el futuro, no pueden sostener el consumo actual; revisar los impactos socio-ambientales de la industria energética; los límites biológicos, geológicos y físicos del planeta; las necesidades energéticas básicas, así como

la democratización y equidad en el uso y producción de la energía; y también la necesaria revisión de los patrones de consumo y demanda de energéticos (transporte, movilidad, vivienda, producción industrial) (https://www.conacyt.gob.mx/images/pronaces-seminarioweb/PRONACE_TE_Webinario_CONACYT_Mayo_11_2020_rev.pdf).

Durante los últimos dos años hemos sido testigos de la ofensiva por asumir el control de los órganos reguladores y tomadores de decisión, como pasó con los nombramientos ante la Comisión Reguladora de Energía (CRE) y en el Consejo de Administración de PEMEX. Presiones, influyentismo y falta probada de capacidad de candidatos triunfaron para colocar la energía en un campo de debate más ideológico que técnico. A la cabeza del sector, en PEMEX, la Compañía Federal de Electricidad (CFE) y la Secretaría de Energía (SENER) fueron nombrados funcionarios de cuestionable capacidad técnica y probada fidelidad al presidente, dentro de una agenda que reformula la política energética enarbolándola como una de sus banderas políticas favoritas: el petróleo como fuente primigenia del nacionalismo mexicano. Una agenda que no da respuestas eficaces al delicado panorama de las empresas estatales del sector (Monroy, 2019).

Aunque formalmente la Reforma Energética de 2013 sigue vigente, al no existir cambios significativos a nivel legislativo en ese sentido, las rondas de licitaciones petroleras y las subastas eléctricas han sufrido una especie de parálisis desde la llegada de la actual administración. La apuesta actual se centra en la inversión de miles de millones de dólares para reforzar y garantizar el dominio de las empresas estatales mexicanas en el sector, a pesar de carecer estas de tiempo, recursos y tecnología para enfrentar tal reto (Malkin, 2019).

En el mismo período de tiempo (2019 a la fecha) se han tomado decisiones relevantes, con graves impactos ambientales. Entre estas destacan el inicio de obras en la refinería de Dos Bocas con importantes cuestionamientos sobre los estudios de impacto ambiental, los permisos, la factibilidad técnica y financiera; la utilización de

carbón para la generación de electricidad; y por último la reciente publicación de un acuerdo del Centro Nacional de Control de Energía (CENACE) para garantizar *la eficiencia, Calidad, Confiabilidad, Continuidad y Seguridad del Sistema Eléctrico Nacional con motivo del reconocimiento de la epidemia de enfermedad por el virus SARS-COV 19* el pasado 29 de abril.

La construcción de la Refinería de Dos Bocas en Tabasco es uno de los proyectos estratégicos del sexenio de López Obrador. La obra se basa en dos grandes premisas, reactivación económica y generación de empleos en el sureste mexicano; y la apuesta por la soberanía energética, a través de aumentar la capacidad de refinación del crudo nacional y evitar las importaciones. El proyecto ha sido seriamente cuestionado por los impactos ambientales y por su viabilidad técnica y financiera.

Ambientalmente, la obra comenzó con una tala no autorizada de manglares aún bajo la administración de Peña Nieto, en proceso de transición de gobierno. Organizaciones ambientalistas, activistas y expertos denunciaron omisiones y responsabilidades en las que pudieron haber incurrido servidores públicos por la devastación del predio de más de 566 hectáreas en el municipio de Paraíso. En noviembre de 2018, el Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA) presentó denuncia ante la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) y ante la ASEA en contra de quien resultara responsable por violentar el procedimiento de impacto ambiental previsto en la LGEEPA; menos de un mes después, sin procedimientos conclusivos al respecto, el presidente López Obrador colocaba la primera piedra en el predio devastado ilegalmente. La ASEA multó en enero de 2019 a la empresa SCCA con 13 millones 900 mil pesos como presunta responsable del desmonte de manglares sin autorización de impacto ambiental y sin cambio de uso de suelo en terrenos forestales; además de aplicar un programa de reforestación del manglar en 82.2 hectáreas y tramitar los permisos pendientes (Varillas, 2019)

(<https://www.eluniversal.com.mx/estados/denunciaran-penalmente-tala-ilegal-de-manglares-para-refineria-en-tabasco>).

En agosto de 2019 la ASEA, en tiempo record, concedió a PEMEX el permiso de construcción condicional de la obra (Oficio ASEA/UGI/DG-GPI/1698/2019), en el que se prohibió a la compañía interferir con el área restante del manglar, aunque la tala se ha mantenido como parte de las obras de acondicionamiento y acceso al predio principal. La ASEA estaría facultada para realizar las inspecciones, imponer nuevas multas e incluso revocar el permiso de obra, aunque esta institución también ha estado fuertemente cuestionada por el nombramiento como su director de Ángel Carrizales López, personaje muy cercano al presidente, quien sustituyó a Luis Vera Morales, que renunció poco después de emitirse la autorización. Carrizales fue propuesto en cinco ocasiones para cargos en organismos energéticos por el presidente López Obrador, y ha sido duramente cuestionado por el Senado que ha criticado que se le haya propuesto para ocupar cargos de alto nivel sin haber demostrado capacidad y experiencia.

Ese no ha sido el único cuestionamiento a la obra de Dos Bocas. Desde el año 2014 PEMEX fue notificado del riesgo de inundación del puerto de Dos Bocas, que ocupa el séptimo lugar en la lista de las instalaciones de la compañía amenazadas por el cambio climático. Incluso, el día de colocación de la primera piedra, el sitio originalmente concebido para la ceremonia tuvo que cambiarse porque se encontraba inundado, llevándose a cabo la ceremonia en otra parcela.

Además, apostar a los combustibles fósiles y a la construcción de una refinería alejaría a México del cumplimiento de las metas establecidas en el Acuerdo de París. Según datos del CEMDA (2020) el total de emisiones anuales de la refinería serían 2.16 millones de toneladas de CO_{2e}, equivalente a las emisiones de 855,020 vehículos compactos al año; así, en los próximos 20 años, solamente de operación de la refinería se emitirían 43.2 MtCO_{2e} y se pondría en riesgo la Contribución Nacionalmente Determinada (NDC) de México. Las emisiones de CO₂

de 20 años de operación de la refinería según la Manifestación de Impacto Ambiental (MIA) serían equivalentes a la tala de 183 millones de árboles, que contrasta con el esfuerzo de reforestación de esta administración de plantar 1 millón de árboles frutales y maderables durante el sexenio.

La MIA de Dos Bocas, presentada por PEMEX Transformación Industrial, también ha sido duramente cuestionada por carecer de información técnica fundamental y suficiente para poder evaluar de forma integral y objetiva los impactos de la obra. En el informe de consulta pública hecho llegar a la ASEA por el CEMDA se precisa que el 49.71% del documento disponible para consulta está censurado bajo criterios de clasificación de la información (<https://files.constant-contact.com/83b41ac7001/06c3ec35-622c-41c7-b259-ded7c7bf4ae6.pdf>), de la 2206 páginas del documento, presentaban tachaduras 1097, incluso tachaduras en el 99% de su contenido. Información clave como elementos naturales, especies, condiciones ecosistémicas, impactos, escenarios de riesgos presentan una limitación importante de contenidos.

Organizaciones ambientalistas como el CEMDA y Greenpeace México consideran que el documento no provee información completa, exhaustiva y adecuada, que no toma en cuenta los principios de prevención y precaución con el fin de garantizar el derecho a un medio ambiente sano. Entre las irregularidades denunciadas por estas organizaciones ante la ASEA se encuentran que el proyecto pretende realizarse en un sitio inadecuado, tanto por la diversidad de especies protegidas presentes en la zona, por los riesgos de inundación derivados del incremento en los niveles de mar, necesidad de importantes obras para el acondicionamiento de los terrenos, y el alto potencial del sitio para el desarrollo de actividades de ecoturismo y la cercanía a zonas arqueológicas.

En la MIA de Dos Bocas se recurre a una estrategia ya vista en el caso de la MIA para la ampliación del puerto de Veracruz, esta se presenta

y se evalúa de manera fragmentada, lo que impide a las autoridades ambientales contar con la información completa sobre el proyecto, y conocer los posibles impactos acumulativos y sinérgicos. Se presenta un documento donde se omite información relevante sobre obras asociadas al proyecto principal como son los trabajos de acondicionamiento o la descripción de obras como vialidades, vías férreas, sistemas enterrados y drenajes, entre otras (CEMDA, 2019a).

Respecto al acceso a la información y participación ciudadana el proceso de presentación de la MIA también ha tenido importantes irregularidades. El documento ha sido modificado y cambiado en su versión web, contiene prácticamente la mitad de la información tachada bajo criterios de información reservada, y algunas partes como el Estudio de Riesgo Ambiental no estuvieron accesibles durante parte del proceso. Además, el documento no establece las características del programa de reubicación y rescate de fauna; no detalla las afectaciones del flujo hidrológico; no detalla si se cumplió con la presentación en tiempo y forma de la Manifestación de Impacto Social; tampoco precisa un programa de reforestación detallado y puntual, necesario además debido al cambio de uso de suelo que se requiere; tampoco refiere la superficie total de vegetación forestal que ya fue removida en las obras de acondicionamiento, y que derivaron en sanciones administrativas y denuncias. Particularmente reveladores de las contradicciones y riesgos que implica la obra en términos ambientales, y de las violaciones presentes en el proceso de evaluación de impacto ambiental pueden encontrarse en las aportaciones del CEMDA y Greenpeace durante el proceso de consulta pública.¹⁹⁷

Desde antes del inicio del sexenio otra polémica energética surgía relacionada con el nombramiento como director general de la Compañía Federal de Electricidad (CFE) de Manuel Barlett, un polémico

197 Oficios disponibles en <https://files.constantcontact.com/83b41ac7001/06c3ec35-622c-41c7-b259-ded7c7bf4ae6.pdf> <https://files.constantcontact.com/83b41ac7001/49942a7b-8ca1-4b02-bea5-e81d9e04fad4.pdf>

político ex priista y vinculado al fraude de 1988. Bartlett, lleva años acompañando el proyecto de nación del presidente López Obrador, y ha sido una figura sumamente cercana a este dentro del gabinete.

En noviembre de 2018 ya circulaban notas relativas a la apuesta de la CFE por revivir la energía generada por carbón y la construcción de dos plantas carboeléctricas que podían generar una inversión de 840 a 1, 120 millones de dólares, una de ellas en el norte de Coahuila. Otro entusiasta del proyecto era el senador Armando Guadiana, de Morena, y con fuertes vínculos e intereses con la producción de carbón, además de ser el presidente de la Comisión de Energía del Senado. En declaraciones a la prensa insistió en la viabilidad del proyecto y así dejar de depender del gas de Estados Unidos, y la situación de dependencia energética en que coloca a México, a la vez que insistía en la incapacidad de las energías renovables para satisfacer la demanda actual (Expansión, 2018).

La utilización de carbón no parece una buena apuesta según expertos, el carbón es más caro, y las razones del interés del gobierno se amparan esencialmente en la preocupación de que sea la CFE la que genere, y no los privados. En declaraciones de marzo de 2019 el director de CFE indicó la intención de buscar que la empresa deje de comprar energía a particulares, y acaparar la producción de energía eléctrica, elementos que se complican por costo de operación de actualmente tienen las plantas de la empresa eléctrica, más altos que los de sus proveedores privados.

Según el programa Nacional de Desarrollo del Sistema Eléctrico Nacional 2018-2032, producir un kilowatt- año en una central carboeléctrica cuesta 1,425.5 usd, en contraste con los costos más bajos que ofrecen las centrales de ciclo combinado y las granjas eólicas, solares, fotovoltaicas y de turbogas.

México tiene tres centrales carboeléctricas: Carbón I y Carbón II ubicadas en Coahuila y Petacalco, en Michoacan, que generan el

9% de la producción eléctrica nacional, con una capacidad de 28 terawatts- hora. Para su abastecimiento CFE adquiere más del 90% de la producción nacional de carbón- de baja emisión calórica y menos eficiente, además de importar materia prima de Estados Unidos. Para algunos expertos (Monroy, 2018) tiene sentido mantener algunas plantas de carbón por la diversificación de la matriz energética, lo cuestionables es que el gobierno federal cancela las subastas eléctricas que venían favoreciendo a las energías renovables, para utilizar únicamente las plantas de carbón.

Ese mismo mes, marzo de 2019, el debate volvió a abrirse a raíz de la compra de 360, 000 toneladas de carbón, a lo que la CFE respondió que se debía a un proceso de rehabilitación para atender la demanda en los meses de verano, y no ha que se estuviera optando por el mineral para generar más electricidad. La reactivación de las compras se realizó bajo un esquema de compra directa y equitativa con los productores, y sin intermediarios. La CFE, a través de su director general, dio a conocer que, aunque la Reforma Energética limitó la generación de energía por carbón, existe un compromiso del presidente López Obrador de asegurar la venta de carbón a los productores de Coahuila. Así mismo comentó que el CENACE y la CRE ya autorizaron que se defina un esquema de compra permanente a los productores. Como firmante del Acuerdo de París, México tiene un compromiso de producir de manera limpia el 35% de la energía para el año 2010, estas medidas favorecen combustibles fósiles no aportar a lograr esa meta. La cancelación de las subastas eléctricas en febrero de 2019, y la cancelación de dos licitaciones para líneas de transmisión de corriente directa en alta tensión, así como de los Certificados de Energías Limpias (CEL), la revisión de contratos y la paralización en la entrada en operación de los gasoductos, indican que la política de fortalecimiento a la CFE no se inclina a las renovables; ni existen garantías o certezas de que deje a los privados jugar honesto, interconectarse (Monroy, 2019).

En agosto del 2019, nuevamente Manuel Bartlett se comprometió a impulsar el desarrollo de la producción de carbón, para lo cual es necesario que las carboeléctricas trabajen permanentemente. En un comunicado, la CFE informó que su director se reunió con productores de carbón para establecer compromisos mutuos para reactivar la producción y la generación de energía. El directivo recalcó que se trata de un tema social y de justicia, y destacó la importancia de que CFE se desarrolle otra vez como conducto de energía con carbón, dando mantenimiento adecuado a las plantas que estuvieron abandonadas. Destacó la necesidad de aprovechar y no desperdiciar ese recurso natural, aunque mantuvo que la dirección de la empresa no va a la “carbonización”. Por los productores, se insistió en que el problema de raíz es despachar más energía desde las centrales de carbón para incentivar el uso de este mineral y que la empresa estatal pueda comprar más, mientras se comprometieron a trabajar en buscar que el carbón sea de mejor calidad (*Energía hoy*, 2019)

En marzo del 2020, volvió a ser noticia la compra emergente por CFE del carbón en Coahuila. El gobernador de ese estado informó que la empresa preparaba una adquisición frente a la situación complicada que tiene el gremio carbonero por la falta de pedidos. Explicó que aún no se encuentra resuelta la situación en las dos plantas carboeléctricas de la entidad, y que eso complica los flujos de pedido y las licitaciones para reactivar la actividad del sector (Mariano, 2020).

Este 2020 la CFE busca recuperar el “terreno perdido” tras la Reforma Energética en generación de energía, y alista la instalación de siete nuevas centrales eléctricas que aporten hasta 3 mil 762 Megawatss de capacidad instalada y que representan 58 mil 634 millones de pesos (*El Herald*, 2020). De esas siete, seis se planea que utilicen gas natural como combustible y solo una, CI Baja California Sur VI, iniciará con combustóleo, pero con la meta de cambiar a gas natural a mediano plazo según la propia CFE. Bartlett ha expresado una y otra vez que el rescate de la CFE es un interés prioritario del presidente, que

ordenó detener el declive que se anunciaba con la regulación que fue limitando a la compañía en todas sus actividades y que establecía que debía comprar energía a privados (*El Heraldo*, 2020).

En otro capítulo también relacionado con CFE, los meses de abril y mayo han puesto otra vez en la discusión pública la transición energética en México y el uso de las renovables. El acuerdo del Centro Nacional de Control de Energía (CENACE) para garantizar *la eficiencia, Calidad, Confiabilidad, Continuidad y Seguridad del Sistema Eléctrico Nacional con motivo del reconocimiento de la epidemia de enfermedad por el virus SARS-COV 19* el pasado 29 de abril, ha abierto la disputa entre el gobierno federal y las empresas privadas con inversión en la generación de energías renovables, ofrece una serie de cuestionamientos sobre la vocación de impulsar el desarrollo en México de las energías renovables y ofrecer seguridad jurídica a los inversionistas. Se trata de un pleito que coloca dos variables fundamentales en la discusión actual: la seguridad de las inversiones extranjeras en momentos de crisis económicas; y el cierre del sistema eléctrico nacional a las renovables. Ambos con previsible impacto en los compromisos de México, de cara a la crisis climática.

También en mayo de 2020, SENER publica en el Diario oficial de la Federación su política de Confiabilidad, Seguridad, Continuidad y Calidad en el Sistema Eléctrico Nacional, operado por el CENACE bajo la justificación de evitar sobrecargas en la Red Nacional de Transmisión, así como afectaciones en la tensión, frecuencia, potencia e interrupciones del servicio.

Debido a las reglas que contempla el acuerdo, CENACE suspende pruebas operativas de 17 plantas de energía renovable (solar y eólica) con una capacidad instalada de 2,326 Megawatts, y según el acuerdo tienen como propósito mitigar la caída de la demanda eléctrica y dar confiabilidad al sistema eléctrico, alegando la intermitencia e inestabilidad de las renovables y su impacto en la confiabilidad del sistema. Nueve de estos proyectos suspendidos corresponden al esquema de

subastas eléctricas de largo plazo que permiten la venta de energía de privados a CFE, esquema que fue suspendido desde inicios del sexenio como se comentó antes (Solís, 2020a).

Ante la denuncia de expertos, organizaciones y empresas sobre la violación que representaba este acuerdo, por excluir a las renovables del sistema, por el incumplimiento de contratos y por constituir una amenaza a los compromisos del país para una transición energética, el CENACE ha expresado que se trata de una medida temporal, planeada solamente para la contingencia sanitaria: “Se aclara que la naturaleza del Acuerdo del CENACE es temporal, y que aplica a centrales eléctricas en pruebas preoperativas que no son participantes del mercado (eléctrico) respecto de dichas centrales, y que la vigencia de este Acuerdo no puede durar más allá de lo señalado por el Consejo de Salubridad General” (Solís, 2020b).

En días pasados, el Juez Segundo de Distrito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, Juan Pablo Gómez Fierro, admitió el amparo presentado por Greenpeace México y ordenó suspender de manera provisional la aplicación del Acuerdo del CENACE y de la Política de Sener en materia de generación de energía eléctrica, emitidos respectivamente el 29 de abril y el 15 de mayo pasados (Greenpeace, 2020). La demanda, bajo expediente No. 104/ 2020 solicitó suspender en todos sus efectos y consecuencias el Acuerdo del CENACE y el Acuerdo por el que se emite la Política de Confiabilidad, Seguridad, Continuidad y Calidad del Sistema Eléctrico Nacional de SENER. El objeto del amparo es defender los derechos de la ciudadanía, y no defender los intereses de las empresas, buscando que prevalezca la legalidad y tratar de investigar cualquier irregularidad que exista en los procesos de licitación, contratación, y subasta otorgadas, buscando garantizar en todo momento una transición energética que haga frente al cambio climático. Las organizaciones insisten en que el acuerdo del CENACE y de SENER no cumplen con la obligación constitucional de respetar

la sustentabilidad en materia energética, fomentar la utilización de energías renovables, y asegurar la disminución de las emisiones contaminantes en la industria eléctrica (Greenpeace, 2020).

“Los acuerdos motivo de la demanda, además de haber sido emitidos en franca violación a los procedimientos jurídicos previstos para ello, son a todas luces medidas regresivas que alejan a México del cumplimiento de sus compromisos internacionales de reducción de emisiones para mitigar el cambio climático y con ello deja en entredicho la protección del medio ambiente y la salud de las personas pues profundizan la vulnerabilidad de la población al exponernos a un clima y un aire deteriorado. Por lo tanto, celebramos la suspensión, por ahora provisional, otorgada por el Juez ya que contribuye a la protección de estos derechos humanos y está alineada a los máximos valores que protege nuestro sistema jurídico” (Greenpeace, 2020).

Por su parte, el CENACE ha expresado su intención de combatir legalmente los amparos haciendo válidos los instrumentos a su alcance alegando que los actos que se le imputan se refieren al Sistema Eléctrico Nacional, reservado al estado mexicano como sector estratégico y prioritario (Solís, 2020c).

Ambas disposiciones jurídicas, hoy combatidas en terreno judicial, implementan medidas que van contra las inversiones y operación de plantas eléctricas solares y eólicas, a la par de fortalecen el rol de la CFE. Lo hacen violando, o pasando por encima de otras disposiciones jurídicas, y tendrán un impacto en los proyectos renovables en operación, prueba o construcción (Solís, 2020d). Según Solís (2020d) los 169 activos solares y eólicos potencialmente impactados suman casi 25, 000 millones de dólares en inversión en 25 estados del país, así como 78,000 empleos directos en manufactura, construcción, operación y mantenimiento.

CONCLUSIONES

Ante la situación global, y los impactos locales de la crisis derivada del coronavirus, el nacionalismo energético de la actual administración presenta algunos escollos importantes. Dada la caída de la demanda por energéticos, el desplome de los precios y la precaria situación financiera de PEMEX –cuya deuda es catalogada ya como bonos basura– sostener la meta de incrementar la producción parece una apuesta sin futuro. Por otro lado, mantener vivo el proyecto de la refinería de Dos Bocas, según todos los expertos un proyecto inviable, tampoco parece la decisión más inteligente. Desde hace más de 20 años –concretamente desde 1997– se han realizado distintos procesos de reconfiguración de las refinerías mexicanas para que sean capaces de procesar crudo pesado como el que produce México. En este período, cinco de las seis refinerías han tenido diferentes actualizaciones, reingenierías y adaptaciones con una inversión de alrededor de 15 000 millones de dólares (Monroy, 2019). Sin embargo, dichas refinerías actualmente tienen una utilización promedio de menos del 40% de los 1.6 millones de barriles de capacidad instalada; lo que lleva a expertos a sugerir que una mejor opción sería el reordenamiento, mantenimiento y mejor planeación de la capacidad instalada que permitieran elevar el nivel de utilización de las refinerías existentes a un 80% (Escribano, 2020).

En este escenario México no puede permitirse ignorar el potencial de inversiones privadas y de las energías renovables; tampoco puede permitirse descuidar la inversión en ciencia y tecnología, solamente para seguir invirtiendo en hidrocarburos. Respecto a las renovables, desde principios de los 2000 estas han ido alcanzando un sitio dentro de la política energética nacional: recibieron un impulso importante durante el sexenio de Felipe Calderón, y más tarde con la aprobación de la Reforma Energética en 2013. Según datos de la ONU, durante 2019 se acumuló una inversión mayor a los 23 mil millones de dólares en energía eólica y solar en México; con alrededor de 13 mil personas

trabajando para el sector (Olvera, 2020). Se estimaba la posibilidad de duplicar la capacidad instalada y crear hasta 35 mil empleos adicionales en el período 2020- 2014; expectativa que expertos ponen ahora en duda debido a las condiciones de certeza jurídica y los tiempos de los proyectos de desarrollo (Olvera, 2020).

Una de las críticas más fuerte a las energías renovables deriva de la existencia de un marco regulador flexible en términos ambientales, que genera afectaciones a comunidades y pueblos indígenas e incide sobre el costo de producción de estas; calificándose continuamente como “energías caras”. Organizaciones ambientalistas han insistido la necesidad de que las autoridades responsables supervisen el cumplimiento de los procedimientos y evaluaciones de impacto ambiental e impacto social. Asimismo, que se perfeccionen las reglas y el proceso de subastas eléctrica- en lugar de cancelarse, y se establezcan reglas claras que den certidumbre a los inversionistas. También que se revisen los contratos otorgados y criterios de beneficio a las comunidades; todo ello considerando la necesidad de mantener mecanismos de promoción e incentivo para las energías renovables. Reconociendo que los proyectos alternativos, como gasoductos e hidrocarburos, también conllevan afectaciones ambientales.

Los próximos meses ofrecen un escenario complejo para el mundo, derivados de la evolución de la pandemia y la agudización de la crisis económica. Pero la necesaria reactivación de la vida representa retos importantes. La llegada de la nueva normalidad se plantea como un escenario de prueba para la incorporación de prácticas sociales diferentes y el diseño de nuevas políticas públicas. Las oportunidades abiertas a raíz de la crisis deberían convertirse en la base de un nuevo modelo de desarrollo, ambientalmente sostenible y socialmente más justo.

Una primera alerta será el efecto rebote, tan deseado desde el punto de vista económico, pero con grandes riesgos desde el punto de vista ambiental. Las políticas y planes de activación económica, con

miradas cortoplacistas, pueden derivar en un repunte de emisiones capaz de eliminar los beneficios de la reducción registrada durante la etapa de confinamiento. Los incentivos ofrecidos por los bajos precios de los combustibles fósiles pueden, momentáneamente, disminuir la tasa en el mercado de los productos como los coches eléctricos, retrasando metas y compromisos relacionados al cambio climático.

En México, la disputa esta abierta. Al cierre del presente, el Poder Judicial media la disputa entre privados y gobierno por mantener la apertura del sistema eléctrico nacional a las renovables. Frente a la recomendación de todos los expertos y analistas, la actual administración redobla su apuesta por los combustibles fósiles presentando, en sus planes de reactivación económica postcrisis, el mantenimiento de los planes de inversión en PEMEX, la construcción de la refinería de Dos Bocas, junto a los proyectos estratégicos del sexenio, todos con importantes cuestionamientos ambientales y financieros.

BIBLIOGRAFÍA

Ángeles Cornejo, Sarahí (2001) *Intervención del estado en la industria petrolera*. México. M. A. Porrúa- UNAM.

Callau, Vanessa; García, Andrea y Guy Edwards (2020) *¿Puede el COVID-19 ayudarnos a visualizar un futuro más sostenible y resiliente? BID Hablamos de sostenibilidad y cambio climático, 6 de abril*. Disponible en <https://blogs.iadb.org/sostenibilidad/es/puede-el-covid-19-ayudarnos-a-visualizar-un-futuro-mas-sostenible/>.

Carmona, M. (1992) “Regulación ecológica para el sector de la energía” en *La industria petrolera ante la regulación jurídico ecológica en México*. México. UNAM- PEMEX.

CEMDA (2019a) Llamam a ASEA a no otorgar a Pemex permiso ambiental a la refinería de Dos Bocas por presentar información incompleta. Boletín 30/19, 17 de julio de 2019. Disponible en <https://www.cemda.org.mx/llaman-a-asea-a-no-otorgar-a-pemex-permiso-ambiental-a-la-refineria-dos-bocas-por-presentar-informacion-incompleta/>

El Heraldo (2020) La CFE va por mayor generación eléctrica. *El Heraldo*, 9 de enero. Disponible en <https://heraldodemexico.com.mx/mer-k-2/la-cfe-va-por-mayor-generacion-electrica/>

Energíahoy (2019) CFE buscará que carboeléctricas trabajen permanentemente: Manuel Barlett. 5 de agosto. Disponible en <https://energiyahoy.com/2019/08/05/cfe-buscará-que-carboelectricas-trabajen-permanentemente-manuel-bartlett/>.

Escribano, Gonzalo (2020) *Energía y Covid- 19 en América Latina: un impacto heterogéneo por sectores y países*. ARI 55/ 2020 abril 2020, Real Instituto Elcano. Disponible en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/energia/ari55-2020-escribano-energia-covid-19-america-latina-impacto-heterogeneo-sectores-paises.

Escribano, Gonzalo y Lara Lázaro Touza (2020) *Energía, clima y coronavirus*. ARI 31/2020, marzo 2020, Real Instituto Elcano. Disponible en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/energia/ari31-2020-escribano-lazarotouza-energia-clima-y-coronavirus

Expansión (2018) *La nueva CFE estudia revivir la energía generada por carbón*. 22 de noviembre. Disponible en <https://expansion.mx/empresas/2018/11/22/la-nueva-cfe-estudia-revivir-la-energia-generada-por-carbon>

Flores Quiroga, Aldo (2018) *Reforma Energética. Hidrocarburos*. México. Fondo Cultura Económica.

FUNDAR (2017) *La agenda de la sociedad civil frente a las industrias extractivas en México*. Ciudad de México. FUNDAR-Ford Foundation-RLIE-GFLAC.

FUNDAR (2017) *Anuario de Actividades Extractivas 2017. Las actividades extractivas en México: minería e hidrocarburos en México: hacia el fin del sexenio*. México. FUNDAR.

Garduño, Enrique (1983) *Consideraciones sociales de la contaminación por petróleo*. Foros de Consulta Permanente del Programa Universitario de Energía en Hidrocarburos y socio-economía. Aspectos críticos y soluciones. México. UNAM- Programa Universitario de Energía.

Gasca Tovar, Flavio (1991) *Intervención Reunión de Trabajo de la Comisión de Ecología de la H. Cámara de Diputados*. México. Documento impreso.

Greenpeace (2020) *Otorga juez suspensión provisional contra Acuerdo del Cenace y Política de SENER en generación de energía eléctrica*. Greenpeace, 29 de mayo. Disponible en <https://www.greenpeace.org/mexico/noticia/8508/otorga-juez-suspension-provisional-a-greenpeace-contr-el-acuerdo-del-cenace-y-politica-de-sener-en-generacion-de-energia-electrica/>

- Lima, Lioman (2020) Coronavirus: por qué la crisis por el Covid-19 esta dejando al mundo sin lugares donde almacenar el petróleo. *BBC mundo*, 31 de marzo. Disponible en <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-52057994>.
- Malkin, Elizabeth (2019) López Obrador apuesta por la industria energética, pero PEMEX esta en crisis. *The New York Times*, 12 de abril. Disponible en <https://www.nytimes.com/es/2019/04/12/espanol/america-latina/pemex-amlo-mexico.html>.
- Mariano, Efraín (2020) CFE ofrece compra emergente de carbón a Coahuila *Energy & Commerce*. Marzo 5. Disponible en <https://energyandcommerce.com.mx/cfe-ofrece-compra-emergente-de-carbon-a-coahuila/>.
- Monroy, Gonzalo (2019) La energía y las políticas de probado fracaso. Revista *Letras Libres*, 12 de febrero. Disponible en <https://www.letraslibres.com/mexico/economia/la-energia-y-las-politicas-probado-fracaso>.
- Olvera, Dulce (2020) Con parques eólicos y solares, México apuesta por el petróleo ¿Cuánto le da a la energía verde? *Sin Embargo*, 27 de abril. Disponible en <https://www.sinembargo.mx/27-04-2020/3771115>.
- ONU (2000) *Share responsibility, global solifaruty: responding to the socio-economic impacts of COVID-19*. March 2020. Disponible en <https://unsdg.un.org/sites/default/files/2020-03/SG-Report-Socio-Economic-Impact-of-Covid19.pdf>.
- Puyana, Alicia (2015) *La economía petrolera en un mundo politizado y global*. 1ra Edición. México y Colombia. FLACSO México.
- Silva Herzog, Jesús (1973) *Historia de la expropiación de las empresas petroleras*. México. Instituto Mexicano de Investigaciones Económicas.
- Solís, Arturo (2020a) Cenace suspende pruebas operativas de 17 plantas de energía renovable. *Forbes México*, 19 de mayo. Disponible en <https://www.forbes.com.mx/economia-cenace-suspension-plantas-energia-renovable/>.
- Solís, Arturo (2020b) Acuerdo que afecta a empresas de energías renovables es temporal: Cenace. *Forbes México*, 26 de mayo. Disponible en

<https://www.forbes.com.mx/negocios-acuerdo-empresas-energias-renovables-temporal-cenace/>

Solís, Arturo (2020c) El CENACE contraataca: va contra amparos de empresas de energía renovable. *Forbes México*, 21 de mayo. Disponible en <https://www.forbes.com.mx/el-cenace-contraataca-va-contra-amparos-de-empresas-de-energia-renovable/>

Solís, Arturo (2020d) SENER publica política que golpea a la industria de energías renovables. *Forbes México*, 16 de mayo. Disponible en <https://www.forbes.com.mx/economia-sener-freno-renovables-cfe/>

Suarez del Real y Aguilera, José Alfonso (2008) Defensa de los recursos energéticos. Grupo Parlamentario del PRD en la LX legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3477/1.pdf>

Vega Gleason, Sylvia (1992) "Petróleo, medio ambiente y salud" en *La industria petrolera ante la regulación jurídica ecológica en México*. México DF. PEMEX- UNAM.

Walsh, Eduardo; Blomeier, Hans-Hartwig y Ann-Kathrin Beck (2000) En la Lucha entre el pasado y el futuro. Reportaje Especial Konrad Adenauer Stiftung. Disponible en https://www.kas.de/es/web/mexiko/laenderberichte/detail/-/content/en-la-lucha-entre-el-pasado-y-el-futuro?fbclid=IwAR1PuaS3mVJ1l7KNGYjPfalzBL9TtYa_JriyrTJRjLb8x9fNFt_b2INYT0

INSTRUMENTOS LEGALES

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (DOF 24/02/2017).

Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección Ambiental (DOF 24/01/2017).

Ley de Hidrocarburos (DOF 15/11/2016).

Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos (DOF 11/08/2014)

Ley de Órganos Reguladores Coordinados en materia energética (DOF 11/08/2014).

Lineamientos en materia de seguridad industrial, seguridad operativa y protección al medio ambiente para realizar las actividades de Exploración y Extracción de Hidrocarburos en yacimientos No Convencionales en tierra (DOF 16/03/2017).

Lineamientos para la protección y conservación de las aguas nacionales en actividades de exploración y extracción de hidrocarburos en yacimientos no convencionales (DOF 30/08/2017).

Transparencia Electoral Somos una organización no gubernamental integrada por profesionales de la región, que promueve las elecciones Íntegras y Equitativas en América Latina. Nuestro equipo y áreas de trabajo se especializan en la Formación, Investigación, Auditorías, Observación y Asesorías para el diseño de políticas públicas en materia electoral.

Gobierno y Análisis Político AC Somos una organización especializada en el análisis, la asesoría política y en la capacitación e incidencia ciudadana. Nuestras líneas de trabajo son formación ciudadana y fortalecimiento a organizaciones de la sociedad civil; análisis, asesoría y planeación gubernamental y asistencia e investigación en Derechos Humanos

